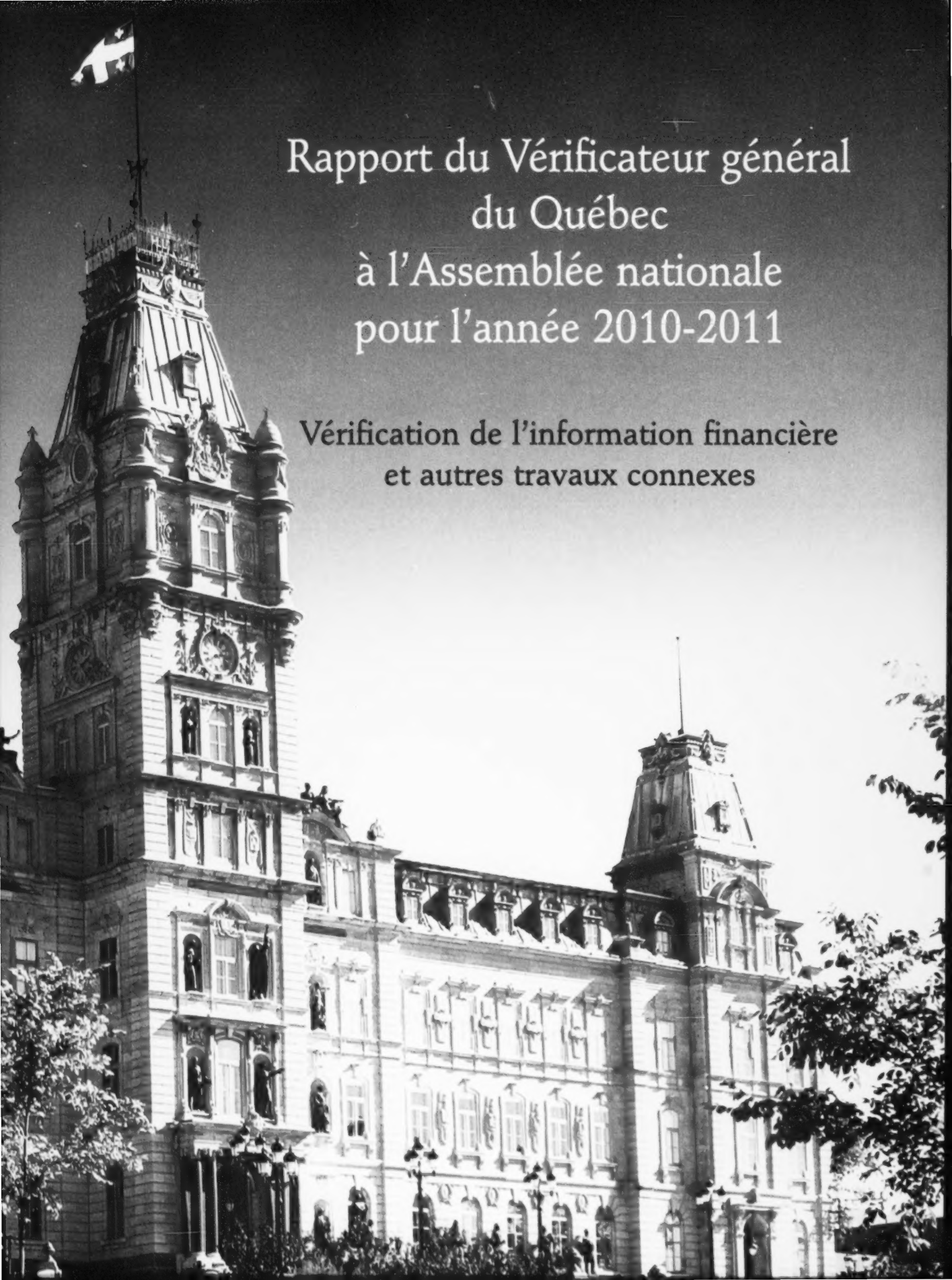


Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Vérification de l'information financière et autres travaux connexes

Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Vérification de l'information financière et autres travaux connexes

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Le texte de ce document a été imprimé sur un papier québécois contenant 100 % de fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-logo, Procédé sans chlore, FSC Recyclé et fabriqué à partir d'énergie biogaz.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, février 2011

Monsieur Yvon Vallières
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 44 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport intitulé *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*. Ce rapport fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*. Il est accompagné du document de présentation aux parlementaires.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Le vérificateur général,

Renaud Lachance

Renaud Lachance, FCA

Table des matières

	Message du vérificateur général
Chapitre 1	Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance
Chapitre 2	États financiers consolidés du gouvernement
Chapitre 3	Restrictions et commentaires dans le rapport du vérificateur
Chapitre 4	Vérification des établissements des réseaux
Chapitre 5	Développement de la normalisation en matière de comptabilité et d'audit
Chapitre 6	Enjeux liés à l'endettement du secteur public du Québec
Chapitre 7	Projet de loi n° 128 et croissance des dépenses de programmes
Chapitre 8	Portrait des rapports à la direction
Chapitre 9	Étude portant sur les hypothèses actuarielles
Chapitre 10	Analyse financière de La Financière agricole du Québec

Message du vérificateur général

Mesdames et Messieurs, membres de l'Assemblée nationale du Québec,

C'est avec plaisir que je vous présente, pour une deuxième année consécutive, ce rapport sur les résultats de nos missions de vérification de l'information financière et de travaux connexes.

Le Vérificateur général est au service des membres de l'Assemblée nationale. Un de ses devoirs consiste à être à l'écoute de leurs besoins et à réaliser des travaux qui y répondent. À cet égard, depuis 1985, la *Loi sur le vérificateur général* invite ce dernier à faire, dans son rapport annuel, les commentaires qu'il juge appropriés sur la forme et le contenu des documents d'information financière déposés devant l'Assemblée nationale.

Depuis mon entrée en fonction, j'ai constaté un vif intérêt des parlementaires pour les sujets de nature financière. Les éléments suivants ont notamment fait l'objet de débats soutenus :

- le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* ;
- l'état des finances publiques ;
- la situation financière de certaines entités du secteur public comme la Caisse de dépôt et placement du Québec ;
- des sujets spécifiques comme le papier commercial adossé à des actifs, communément appelé PCAA ;
- le plan de retour à l'équilibre budgétaire.

Plus de la moitié des travaux menés par mon personnel est consacrée à la vérification des états financiers des entités du secteur public québécois. Le but de ce rapport est d'utiliser notre expertise dans ce domaine et notre connaissance de la situation financière des entités dont nous vérifions les états financiers au bénéfice des parlementaires. Mon objectif est de produire un tel rapport chaque année et d'inviter la Commission de l'administration publique ainsi que la Commission des finances publiques à venir me rencontrer en séance de travail pour en discuter. Les sujets abordés pourraient être différents d'une année à l'autre. D'autres vérificateurs législatifs, tel celui de l'Australie, publient aussi des rapports qui découlent spécifiquement de leurs travaux de vérification financière.

Cette année, le rapport présente mes observations sur la situation financière du Québec, les hypothèses actuarielles, la réforme comptable, la covérification ainsi que sur les interventions de vérification de l'information financière que nous avons faites au cours de la dernière année. Il traite aussi des principaux sujets suivants :

- les résultats de nos travaux découlant des missions de vérification financière, dont celle sur les états financiers consolidés du gouvernement ainsi que celles sur les états financiers de quelques établissements des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ;
- l'endettement du secteur public du Québec ;

- la croissance des dépenses de programmes ;
- La Financière agricole du Québec.

En terminant, il m'importe de remercier tout le personnel de mon organisation qui a collaboré de près ou de loin à cette publication qui s'inscrit au cœur de notre mission, soit celle d'être au service de l'Assemblée nationale aux fins du contrôle parlementaire.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Vérification de l'information financière et autres travaux connexes

CHAPITRE 1

Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Situation financière du Québec

Équilibre budgétaire **1.1**

Endettement du Québec **1.8**

Hypothèses actuarielles **1.16**

Réforme comptable **1.19**

Autres travaux découlant des missions de vérification financière **1.26**

Portrait de la covérification **1.29**

Abréviations et sigles

ASRA	Assurance-stabilisation des revenus agricoles
CARRA	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
FAAQ	Fonds d'assurance automobile du Québec
FAP	Fonds d'assurance parentale
FSST	Fonds de la santé et de la sécurité du travail
PIB	Produit intérieur brut

Situation financière du Québec

Équilibre budgétaire

1.1 Le budget 2009-2010 publié en mars 2009 a révélé une détérioration importante de la situation des finances publiques du gouvernement du Québec. Dans la foulée de ce budget, un plan de retour à l'équilibre budgétaire a été présenté par le gouvernement. Ce plan a été actualisé à trois reprises, soit lors de la mise à jour financière d'octobre 2009, au moment du dépôt du budget 2010-2011 et, enfin, lors de la mise à jour de décembre 2010.

1.2 Ces modifications ont démontré que les efforts à faire pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2013-2014 seront plus importants que ce qui était prévu dans le plan initial de mars 2009. La raison principale en est que la croissance réelle des dépenses de programmes, de 6,8 p. cent en 2008-2009 et de 5,2 p. cent en 2009-2010, a été supérieure à celle qui avait été estimée dans le plan initial. En effet, au moment de l'annonce du plan de retour à l'équilibre, le gouvernement évaluait à 4,7 et à 4,5 p. cent respectivement la croissance des dépenses de programmes pour 2008-2009 et 2009-2010.

1.3 Par conséquent, le dépassement a eu pour effet de hausser la moyenne des dépenses de programmes des sept dernières années utilisée par le gouvernement pour ses projections financières. Cette moyenne, qui se situait à 4,6 p. cent en mars 2009, avoisine maintenant les 5 p. cent, comme nous l'illustrons au tableau 5 du chapitre 7. Or, plus la dynamique de croissance des dépenses observée est à la hausse, plus les efforts à faire pour atténuer cette tendance le sont.

1.4 Au cours de la dernière année, le gouvernement a précisé davantage les mesures qu'il entend prendre pour recouvrer l'équilibre budgétaire. La présentation d'un plan détaillé constitue une étape essentielle à cet effet. Cette première étape n'est cependant pas, à elle seule, un gage de succès. Même si le plan témoigne d'une volonté manifeste du gouvernement de retourner à l'équilibre budgétaire d'ici 2013-2014, la mobilisation de l'ensemble de l'appareil gouvernemental sera un facteur déterminant pour en assurer la réalisation. En outre, les aléas de l'économie mondiale, la productivité, la disponibilité de la main-d'œuvre dans le contexte du vieillissement de la population et l'incertitude entourant la hausse des coûts de la santé sont autant de facteurs qui nécessiteront des ajustements réguliers dans le plan de retour à l'équilibre budgétaire du gouvernement.

1.5 De plus, comme je l'ai déjà mentionné l'an dernier, le gouvernement ne doit pas surveiller uniquement ses dépenses de programmes. Il doit suivre la croissance de l'ensemble des dépenses des 500 entités incluses dans son périmètre comptable. Le retour à l'équilibre budgétaire ne pourra être possible qu'au prix d'un effort collectif de l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Une reddition de comptes adéquate devra être mise en place pour toutes les entités du secteur public québécois intégrées dans les états financiers du gouvernement.

1.6 Il est d'autant plus important d'avoir une vision d'ensemble que le portrait du périmètre comptable évolue continuellement et qu'il peut être difficile de comparer l'information sur une base historique. Par exemple, le Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux constitue une nouvelle entité comptable dans laquelle seront inscrits les revenus provenant de la nouvelle contribution santé ainsi que des dépenses auparavant comptabilisées dans les dépenses de programmes.

1.7 À l'occasion de l'étude du projet de loi n° 128 qui visait notamment à modifier diverses dispositions législatives concernant les fonds spéciaux, j'ai eu l'occasion de rencontrer les parlementaires et de les sensibiliser à nouveau à l'importance d'avoir des objectifs pour l'ensemble des dépenses consolidées. Dans le chapitre 7 du présent tome, je reprends l'essentiel des remarques que j'ai faites à cette occasion. Je présente également un suivi des objectifs fixés par le gouvernement au regard des dépenses de programmes dans le plan de retour à l'équilibre budgétaire en mars 2009.

Endettement du Québec

1.8 Au cours des trois dernières années, le Vérificateur général du Québec a publié un portrait de l'endettement du secteur public du Québec basé sur son interprétation de ce qui constitue une dette. Ce portrait avait pour objectif de renseigner les parlementaires sur cet aspect important et complexe de la situation financière du Québec.

1.9 L'un des écarts importants entre notre calcul de l'endettement et celui du gouvernement résultait du fait que ce dernier n'avait pas pris en compte la dette contractée directement sur les marchés par les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation. La consolidation ligne par ligne des comptes de ces réseaux dans les états financiers du gouvernement au 31 mars 2010 a eu pour effet d'éliminer cet écart d'interprétation du niveau d'endettement du Québec. En effet, la dette contractée directement sur les marchés par les entités des réseaux est maintenant incluse dans celle du gouvernement. Il s'agit d'une somme de plus de 5 milliards de dollars qui a été ajoutée à la dette brute du gouvernement au 1er avril 2009. Compte tenu de la réduction significative des écarts, je n'ai pas jugé nécessaire de reproduire notre calcul de l'endettement en 2010.

1.10 Par ailleurs, selon les indicateurs financiers présentés dans les *Comptes publics 2009-2010*, la dette brute au produit intérieur brut (PIB) est passée de 50,4 p. cent au 31 mars 2009 à 53,8 p. cent au 31 mars 2010, soit à un niveau supérieur à celui de 2000-2001 alors qu'elle s'établissait à 53,6 p. cent. De son côté, le ratio de la dette représentant les déficits cumulés au PIB est passé de 34 à 35,4 p. cent au cours de la dernière année, ce qui constitue une augmentation de 1,4 p. cent. Le Québec a le plus haut niveau d'endettement de tous les gouvernements au Canada, et ce, peu importe la définition de la dette utilisée, comme il est possible de le voir dans les documents budgétaires. Les déficits annuels prévus d'ici le retour à l'équilibre budgétaire s'ajouteront à la dette et exerceront une pression à la hausse sur le service de la dette. De plus, il est loin d'être acquis que les bas taux d'intérêt dont jouissent actuellement les emprunteurs, dont le gouvernement du Québec, persisteront. Il n'est donc pas étonnant de constater que, dans le cadre financier présenté en décembre 2010, le gouvernement prévoyait une croissance annuelle moyenne du service de la dette de 11,6 p. cent d'ici 2013-2014.

1.11 Dans ce contexte, j'ai jugé utile de poursuivre mon effort pédagogique en vue d'éclairer les parlementaires sur différents enjeux connexes à l'endettement de certaines entités du secteur public du Québec. Je présente dans le chapitre 6 un portrait de diverses obligations qui, sans être reconnues comme des dettes en tant que telles dans les états financiers du gouvernement, peuvent constituer de mon point de vue des dettes implicites, actuelles ou à venir, pour le secteur public québécois.

1.12 À cet égard, j'attire l'attention des parlementaires sur la croissance des obligations contractuelles à la charge du gouvernement du Québec. Ces obligations, qui totalisent 34,7 milliards de dollars, ont bondi de 8,8 p. cent au cours de la dernière année. Elles représentent maintenant 11,4 p. cent du PIB. Tôt ou tard, elles devront être payées et inscrites dans les dépenses du gouvernement. En conséquence, ces obligations, qui croissent à un rythme supérieur au PIB, constituent une limite de plus en plus importante à la marge de manœuvre disponible pour réduire les dépenses publiques dans les prochaines années. J'encourage le gouvernement à surveiller de près leur évolution et à renforcer la reddition de comptes les concernant.

1.13 Au chapitre de l'endettement de certaines entités du secteur public québécois figure la dette représentant les déficits cumulés des fiducies, dont le Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles (Fonds ASRA), le Fonds d'assurance parentale (FAP), le Fonds de la santé et de la sécurité du travail (FSST) et le Fonds d'assurance automobile du Québec (FAAQ). Bien que, globalement, la dette représentant les déficits cumulés de ces quatre entités ait diminué au cours de la dernière année, je continue de suivre de près son évolution.

1.14 Par ailleurs, dans le chapitre 10 du présent tome, je fais une analyse financière de La Financière agricole du Québec dans laquelle j'explique que les déficits cumulés du Fonds ASRA (760 millions de dollars au 31 mars 2010) devront être supportés aux deux tiers par le gouvernement du Québec. Dans le chapitre 6, je souligne que la dette représentant les déficits cumulés du FAP croît continuellement depuis sa création. En outre, j'explique que le Fonds devra percevoir plus de un milliard de dollars des travailleurs québécois et de leurs employeurs pour faire face à ses obligations et verser les prestations aux personnes admissibles ayant fait une demande en date du 31 décembre 2009.

1.15 Enfin, en ce qui a trait au FSST et au FAAQ, même si leurs déficits cumulés ne sont pas à la charge du gouvernement du Québec, toutes les hausses de primes pouvant en résulter sont d'intérêt public. De plus, de telles hausses auraient aussi une incidence sur les dépenses du gouvernement en tant qu'employeur et en tant qu'utilisateur des services de l'assurance automobile. Dans le chapitre 9 portant sur les hypothèses actuarielles, j'explique certains facteurs qui influent sur l'endettement du FSST et du FAAQ.

Hypothèses actuarielles

1.16 Une partie importante de la dette du gouvernement ainsi que de ses dépenses repose sur des calculs déterminés par des actuaires à partir d'hypothèses démographiques et économiques, notamment à l'égard des régimes de retraite des employés du secteur public. Or, ces calculs constituent des estimations qui peuvent être établies à l'intérieur des balises prudentes ou optimistes. La compréhension des risques qui découlent de ces estimations peut aider à poser les actions appropriées dans l'avenir.

1.17 Au cours des dernières années, les pertes des marchés financiers ont contribué à la création de déficits importants. À cet égard, le gouvernement du Québec a dû, à la suite des évaluations actuarielles de 2010 concernant les régimes de retraite de ses employés, revoir à la hausse ses prévisions et ses projections de dépenses de programmes pour les prochaines années.

1.18 Dans le chapitre 9, les parlementaires pourront constater l'effet que le choix de certaines hypothèses actuarielles peut avoir autant sur les dettes et les charges du gouvernement que sur celles de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA), du FSST et du FAAQ. Les hypothèses actuarielles choisies sont également de nature à influer sur le taux des cotisations destinées au financement de ces charges. Ce chapitre montre que, même si toutes les entités analysées œuvrent au Québec et placent leurs actifs dans des catégories semblables à la Caisse de dépôt et placement du Québec, les hypothèses économiques utilisées, dont celles du taux de rendement réel, diffèrent parfois. Il présente divers facteurs susceptibles d'expliquer cette situation. Il est important de souligner que les hypothèses retenues par ces entités sont toutes incluses à l'intérieur d'une fourchette acceptable.

Réforme comptable

1.19 En décembre 2010, le dépôt des Comptes publics, lesquels incluent les états financiers consolidés du gouvernement, marque une nouvelle étape dans la réforme comptable. Depuis lors, je considère que, sur le plan comptable, les plus grands chantiers découlant de la réforme sont achevés.

1.20 L'objectif poursuivi par les états financiers est de donner une image fidèle et complète de la situation des finances publiques. La qualité des conventions comptables à la base de ces états financiers est un élément essentiel influençant la rigueur de la reddition de comptes gouvernementale à cet égard. De mon point de vue, il est incontestable que les Comptes publics présentent maintenant un portrait beaucoup plus complet et réel de la situation des finances publiques du Québec. La réforme comptable de 2007 a permis d'améliorer substantiellement la qualité de l'information disponible. À preuve, depuis cette date, les modifications comptables liées à cette réforme ont eu pour effet de porter aux déficits cumulés des dépenses additionnelles de 9,6 milliards de dollars, tel que l'illustre le chapitre 2 du présent tome. Il ne fait pas de doute à mon esprit que la prise en compte des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans les états financiers du gouvernement est de nature à donner un meilleur éclairage aux parlementaires quant à l'utilisation des fonds publics et à leur croissance.

1.21 De mon point de vue, les états financiers produits par le gouvernement du Québec répondent désormais à de hauts standards de qualité. Les efforts entrepris portent leurs fruits. D'ailleurs, pour une quatrième année consécutive, j'ai délivré un rapport du vérificateur sans restriction ni commentaire. Je tiens à réitérer mes félicitations au gouvernement pour avoir pris la décision d'instaurer cette ambitieuse réforme comptable.

1.22 De plus, dans la foulée de cette réforme, je constate avec intérêt une amélioration dans les divers documents remis aux parlementaires relativement aux finances publiques. Par exemple, en 2010, les documents budgétaires contenaient pour la première fois des prévisions sur base consolidée. Cela signifie que le gouvernement tient davantage compte de l'évolution des revenus et des dépenses des nombreuses entités incluses dans son périmètre comptable. En outre, l'information maintenant recueillie auprès des établissements de la santé a permis de produire les *Comptes de la santé*. Cette nouvelle reddition de comptes de nature financière non seulement permettra de mieux rendre compte de l'utilisation qui est faite d'une partie substantielle du budget du Québec, mais elle contribuera aussi à une prise de décisions plus éclairée et ainsi au renforcement du contrôle parlementaire sur ces dépenses qui représentaient 38,7 p. cent des dépenses consolidées au 31 mars 2010.

1.23 Je constate toutefois que les états financiers des dernières années sont difficilement comparables en raison des nombreux changements de conventions comptables. En effet, les données de ces états financiers n'ont pu été traitées de nouveau pour tenir compte, d'une part, des effets de la réforme comptable et, d'autre part, de la consolidation ligne par ligne des entités des réseaux, étant donné que l'information n'était pas disponible au prix d'un effort raisonnable. De plus, comme je l'illustre au tableau 9 du chapitre 2, plus de 15 milliards de dollars ont été comptabilisés directement dans les déficits cumulés au cours des quatre dernières années. De ce total, un montant de 9,6 milliards résultait de la réforme de la comptabilité gouvernementale et 3,8 milliards provenaient de la modification par Hydro-Québec de sa méthode d'amortissement des immobilisations corporelles. La presque totalité de cette somme n'a pu être répartie sur les différentes années concernées. En conséquence, j'invite donc les utilisateurs de l'information financière à la prudence dans l'interprétation des données historiques.

1.24 Pour conclure sur le thème de la réforme comptable, je désire souligner qu'il reste du travail à faire pour que les systèmes et les processus permettent de recueillir de façon efficiente une information complète, fiable et en temps opportun. Le nombre élevé d'opérations manuelles mobilise de façon importante les personnes impliquées dans la production des états financiers annuels du gouvernement et augmente les risques d'inexactitudes. Par ailleurs, les contrôles effectués en vue d'assurer le gouvernement de la qualité des informations recueillies auprès des entités du réseau de l'éducation au 31 mars devront être renforcés. Enfin, il est incontestable que le processus de consolidation actuel revêt une certaine complexité. Le présent tome montre, d'une part, que le nombre d'entités consolidées au Québec est plus important qu'en Ontario et en Colombie-Britannique et, d'autre part, que le processus comporte plusieurs systèmes non encore complètement intégrés.

1.25 Le gouvernement du Québec publie ses états financiers consolidés plus tard que la plupart des gouvernements au Canada. Il est donc tout à fait justifié qu'il exprime le désir de les produire plus tôt dans les prochaines années. Je l'encourage à se doter d'un plan d'action à cet effet et j'entends collaborer à l'atteinte de cet objectif en vue d'assurer aux parlementaires une information de qualité en temps opportun.

Autres travaux découlant des missions de vérification financière

1.26 L'Assemblée nationale me confie la responsabilité de vérifier annuellement, seul ou conjointement avec des cabinets privés, plus de 200 états financiers. J'y consacre un peu plus de 40 p. cent de mon budget annuel. En outre, depuis juin 2008, je dispose des pouvoirs nécessaires pour effectuer la vérification des livres et comptes de certains établissements des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans la mesure où je le juge nécessaire. Dans les chapitres 3 et 4 du présent tome, je fais différentes constatations qui découlent de ces travaux. De plus, dans le chapitre 8, je dresse un portrait des 434 recommandations que j'ai adressées à la direction de 56 entités du 1er octobre 2009 au 30 septembre 2010.

1.27 Par ailleurs, ma présence dans les diverses entités me permet de cibler des éléments susceptibles d'intéresser les parlementaires et ainsi de contribuer au contrôle qu'ils exercent sur les deniers publics. À cet égard, en plus des travaux relatifs au présent tome, j'ai entrepris au cours de la dernière année certains projets pilotes sur des informations sensibles. Ces informations sont de nature à susciter l'intérêt des parlementaires et de la population dans le contexte d'une gestion serrée des deniers publics. Par exemple, j'ai commencé à vérifier les dépenses de représentation réclamées par des dirigeants ou des administrateurs dans certaines entités afin de m'assurer du respect des règles en vigueur ou de l'existence d'un encadrement adéquat. Je rendrai compte à l'Assemblée nationale de toutes lacunes importantes que je pourrais constater à la suite de ces travaux. Ainsi, par cette initiative, je compte non seulement contribuer au contrôle parlementaire, mais également prévenir certaines pratiques qui pourraient être préjudiciables à l'image du secteur public. J'ai l'intention d'intensifier mes travaux en cette matière dans la mesure où mes ressources le permettront.

1.28 Enfin, comme je l'ai mentionné précédemment, certaines de mes interventions se font conjointement avec des cabinets privés. Les paragraphes qui suivent font état de mes constatations à cet égard.

Portrait de la covérification

1.29 L'article 160 de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, entrée en vigueur en 2006, a introduit la notion de covérification à l'égard des états financiers de certaines sociétés d'État. Cette loi étant maintenant en vigueur depuis près de cinq ans, il m'apparaît opportun de sensibiliser les parlementaires aux coûts associés à ce type de vérifications. Le tableau 1 présente l'évolution de ces coûts.

Tableau 1
Coûts de la covérification (en milliers de dollars)

	Données estimées*				Données réelles										
	2010				2009			2008			2007			2006		
	Date de fin d'exercice	VGQ	Cabinets privés	Total	VGQ	Cabinets privés	Total	VGQ	Cabinets privés	Total	VGQ	Cabinets privés	Total	VGQ	Cabinets privés	Total
Société des alcools du Québec	mars**	141	198	339	181	197	378	322	210	532	s.o.	240	240	s.o.	220	220
Investissement Québec	31 mars	295	312	607	242	312	554	250	297	547	287	s.o.	287	291	s.o.	291
Société des loteries du Québec	31 mars	711	1 409	2 120	905	s.o.	905	1 045	s.o.	1 045	1 315	s.o.	1 315	1 155	s.o.	1 155
Société générale de financement du Québec	31 déc.	149	254	403	134	269	403	107	254	361	153	313	466	s.o.	243	243
Société de l'assurance automobile du Québec et Fonds d'assurance automobile du Québec	31 déc.	275	147	422	346	357	703	250	345	595	290	244	534	370	s.o.	370
Caisse de dépôt et placement du Québec (sans les filiales)	31 déc.	648	1 555	2 203	836	s.o.	836	891	s.o.	891	715	s.o.	715	706	s.o.	706
Hydro-Québec (sans les filiales)	31 déc.	393	1 925	2 318	s.o.	2 116	2 116	s.o.	1 845	1 845	s.o.	1 765	1 765	s.o.	1 575	1 575
Total		**2 612**	**5 800**	**8 412**	**2 644**	**3 251**	**5 895**	**2 865**	**2 951**	**5 816**	**2 760**	**2 562**	**5 322**	**2 522**	**2 038**	**4 560**

* Ces coûts sont établis à partir de données estimées à l'exception de ceux des cabinets privés relatifs aux vérifications des exercices terminés le 31 mars 2010 qui reposent sur des données réelles.

** L'exercice financier de la Société se termine le dernier samedi du mois de mars.

1.30 Ce tableau fait ressortir les éléments suivants :

- Les coûts totaux de la vérification des états financiers de ces sociétés d'État ont augmenté de 3,9 millions de dollars de 2006 à 2010, soit une augmentation de 84,5 p. cent pour cette période. La hausse moyenne annuelle est de 16,5 p. cent.
- Les coûts de la vérification des états financiers d'Investissement Québec et de la Caisse de dépôt et placement du Québec ont plus que doublé de 2006 à 2010.

1.31 Il est reconnu que la vérification des états financiers d'une entité par deux vérificateurs est plus coûteuse qu'avec un seul vérificateur. En effet, la présence de deux vérificateurs implique que ceux-ci signent conjointement le rapport du vérificateur. À cet égard, ils endossent donc entièrement la responsabilité quant à la fiabilité des états financiers pris dans leur ensemble. Chacun doit donc, dans le respect des normes de vérification généralement reconnues, effectuer une revue du travail de l'autre. De plus, les deux vérificateurs ont à mettre en commun différentes étapes du processus de vérification. Cet état de fait crée un chevauchement inévitable de certains travaux de vérification et nécessite une coordination accrue.

1.32 Il va de soi que, lors de la première année d'une mission, le vérificateur a besoin d'une période de familiarisation qui n'est pas nécessairement récurrente. En conséquence, cette période est nécessaire pour les trois nouvelles covérifications de 2010, soit celles effectuées auprès de la Société des loteries du Québec, de la Caisse de dépôt et placement du Québec et d'Hydro-Québec. Par ailleurs, dans la covérification des états financiers d'Hydro-Québec, trois vérificateurs (au lieu de deux) sont impliqués pour les trois prochaines années (de 2010 à 2012) : une telle situation, à ma connaissance, est rarissime et rend encore plus coûteuse la vérification des états financiers de cette entité.

1.33 Enfin, il convient de noter que les coûts horaires facturés par les cabinets comptables impliqués dans une covérification pour les exercices terminés le 31 mars 2009 et le 31 décembre 2009 se sont élevés en moyenne à 162 dollars ; quant aux coûts pour le Vérificateur général, ils se sont établis pour la même année à 88 dollars. À titre informatif, le Vérificateur général confie aussi l'exécution de missions de vérification à des cabinets d'experts-comptables du secteur privé, même s'il demeure responsable de celles-ci. Certains de ces cabinets sont les mêmes que ceux qui agissent à titre de covérificateur. Le tarif horaire facturé par ces cabinets est déterminé principalement à la suite d'un appel d'offres par le Vérificateur général ; la moyenne était de 95 dollars en 2009-2010.

1.34 Il ressort clairement de cette analyse que la présence de plusieurs vérificateurs pour effectuer la vérification des états financiers des sociétés d'État engendre des coûts supplémentaires.

1.35 Étant donné la croissance importante des honoraires de vérification et l'incidence de ces derniers sur l'équilibre financier des entités, je compte suivre l'évolution des coûts et informer les parlementaires de mes observations à ce sujet.

1.36 J'invite aussi toutes les entités concernées à privilégier un processus d'appel d'offres pour choisir les covérificateurs du secteur privé ; ainsi, elles pourraient profiter de la concurrence entre les cabinets. À titre d'illustration, la Société de l'assurance automobile du Québec a lancé un appel d'offres pour le choix du covérificateur pour les trois années débutant au 31 décembre 2010. Comme le montre le tableau 1, à la suite de cet exercice, les honoraires du covérificateur ont diminué de 210 000 dollars par rapport à l'année précédente, ce qui représente une réduction de 58,8 p. cent.

1.37 Enfin, j'invite également le ministère des Finances à se questionner sur la nécessité de la covérification partout là où elle est en place, compte tenu de l'expérience des dernières années et de la hausse des coûts qu'elle entraîne pour les entités concernées.

1.38 Je rappelle que ce rapport, qui est publié pour une deuxième année consécutive, est destiné à mettre au service des parlementaires les connaissances acquises par mon personnel lors de la réalisation des travaux de vérification financière. Il vise également à contribuer au contrôle parlementaire par rapport à différents enjeux liés aux finances publiques. Je compte poursuivre dans cette voie.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

CHAPITRE 2

États financiers consolidés du gouvernement

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	**2.1**
Portée de nos travaux	**2.2**
Résultats de nos travaux	**2.7**
Contenu du périmètre comptable	
Évolution du périmètre	**2.10**
Comparaison avec certaines provinces canadiennes	**2.17**
Processus d'établissement des états financiers consolidés du gouvernement	
Vue d'ensemble	**2.24**
Sources d'information	**2.25**
Processus de collecte de l'information et de l'établissement des états financiers consolidés	**2.29**
Ministères	**2.31**
Organismes non budgétaires et fonds	**2.32**
Organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation	**2.33**
Entreprises du gouvernement	**2.38**
Écritures de régularisation	**2.39**
Collecte des renseignements complémentaires	**2.41**
Volume 1 des Comptes publics	**2.49**
Échéancier de production	
Rapports mensuels	**2.50**
Clôture annuelle	**2.56**
Réflexions quant aux prochains exercices	**2.63**
Réforme de la comptabilité du gouvernement	**2.66**
Suivi de l'application des recommandations	**2.67**
Inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable	**2.69**
Financement de la réforme comptable	**2.86**
Comptabilité d'exercice pour les revenus	**2.91**
Autre sujet abordé par le groupe de travail	**2.96**
Portrait des modifications comptables depuis la mise en œuvre de la réforme de la comptabilité du gouvernement	**2.101**
Annexe 1 – Rapport du vérificateur général	

Les commentaires du ministère des Finances du Québec apparaissent après chacun des sujets traités, s'il y a lieu.

Abréviations et sigles

CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
CF	Contrôleur des finances
CHQ	Corporation d'hébergement du Québec
FQ	Financement-Québec
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
MFQ	Ministère des Finances du Québec
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MTQ	Ministère des Transports du Québec
NVGR	Normes de vérification généralement reconnues
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
RE	Réseau de l'éducation
RREGOP	Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics
RSSS	Réseau de la santé et des services sociaux
SAGIR	Solution d'affaires en gestion intégrée des ressources

Introduction

2.1 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01), nous avons procédé à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2010. Ces états financiers sont préparés par le Contrôleur des finances (CF) pour le ministre des Finances du Québec. Ce dernier les a présentés à l'Assemblée nationale le 2 décembre 2010.

Équipe :
Yves Doré
Patrick Dubuc
Lucie Pageau
Christine Roy
André Veillette
Directeurs de vérification

Mélanie Girard
Julie Laflamme
Christian Madore
Guy Magnan
Isabelle Magnan
Gaston Riverin
Marie-Catherine Tremblay
Chargés de projet

Portée de nos travaux

2.2 Notre vérification a porté uniquement sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec, les notes ainsi que les annexes y afférentes ; ceux-ci sont inclus dans la section 2 du volume 1 des Comptes publics. Pour ce qui est de la section portant sur l'analyse financière présentée dans la section 1 du volume 1 des Comptes publics, notre responsabilité selon les normes de vérification généralement reconnues du Canada (NVGR) se limite à nous assurer que les informations qui y sont contenues sont cohérentes par rapport aux états financiers consolidés. Notons que ces travaux ne constituent pas une vérification. Par ailleurs, le contenu du volume 2 des Comptes publics n'est pas visé par nos travaux.

2.3 Notre vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec a été exécutée conformément aux NVGR. Ces dernières exigent que l'on planifie et que l'on exécute nos travaux de manière à fournir aux lecteurs des états financiers une assurance raisonnable mais non absolue que ceux-ci sont exempts d'inexactitudes importantes. À ce titre, nous avons acquis une connaissance suffisante du contrôle interne pour planifier notre vérification et déterminer la nature, l'étendue et le calendrier d'application des tests effectués.

2.4 Il est à noter que les résultats de nos travaux ne constituent pas un témoignage quant à l'efficience ou à l'efficacité dont ont fait preuve les dirigeants par rapport à la gestion du gouvernement, y compris l'exercice du contrôle interne. Bien que nous ayons respecté les NVGR, les limites inhérentes à notre travail entraînent un risque de ne pas découvrir une inexactitude importante résultant d'une fraude ou d'une erreur.

2.5 Afin de pallier ce risque, le gouvernement a la responsabilité de maintenir des procédés de contrôle interne pour les systèmes comptables, procédés conçus en vue de fournir l'assurance raisonnable que les biens sont protégés et que les opérations sont comptabilisées correctement en temps voulu, qu'elles sont dûment approuvées et qu'elles permettent de produire des états financiers fiables.

2.6 Les paragraphes qui suivent présentent les résultats de nos travaux et traitent de différents sujets en lien avec les états financiers consolidés du gouvernement. Ainsi, nous discutons du contenu du périmètre comptable et du processus d'établissement des états financiers consolidés du gouvernement. Par ailleurs, nous donnons les résultats d'un suivi relatif aux recommandations formulées par le Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement, suivi qui a été effectué pour la dernière fois. Nous brossons également le portrait des modifications comptables concernant les états financiers consolidés du gouvernement depuis la mise en œuvre de la réforme de la comptabilité du gouvernement.

Résultats de nos travaux

2.7 L'année financière terminée le 31 mars 2010 a été une année exceptionnelle autant du point de vue de la préparation des états financiers consolidés du gouvernement que de celui de leur vérification. Effectivement, l'année 2009-2010 a été marquée par la consolidation ligne par ligne des données des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans les états financiers du gouvernement. Qui plus est, la consolidation a été effectuée avec des données conformes aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada applicables au secteur public. En effet, pour une quatrième année consécutive, le vérificateur général a conclu que les états financiers consolidés du gouvernement ont été établis dans le respect des PCGR du Canada pour le secteur public et des conventions comptables du gouvernement. Son opinion est reproduite à l'annexe 1 du présent chapitre.

Un rapport du vérificateur sans restriction ni commentaire pour une quatrième année consécutive.

2.8 Beaucoup d'efforts et d'énergie ont été déployés pour atteindre ces objectifs et tous les intervenants qui ont contribué à leur atteinte peuvent être fiers.

2.9 Le tableau 1 présente les principaux éléments des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2010.

Tableau 1
États financiers consolidés 2009-2010
(en millions de dollars)*

	2010	2009
État consolidé de la situation financière		
Actifs financiers	49 235	49 939
Passifs	199 335	184 176
Dette nette	**(150 100)**	**(134 237)**
Actifs non financiers	42 483	31 237
Déficits cumulés	**(107 617)**	**(103 000)**
État consolidé des résultats de fonctionnement		
Revenus	73 626	68 397
Dépenses	76 566	69 648
Déficit annuel	**(2 940)**	**(1 251)**

* Il s'agit d'extraits des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour 2009-2010.

Contenu du périmètre comptable

Évolution du périmètre

2.10 Selon les PCGR du Canada pour le secteur public, le périmètre comptable d'un gouvernement doit englober les entités qui sont sous son contrôle. Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) a défini la notion de contrôle comme suit : « Le contrôle s'entend du pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'un autre organisme de sorte que les activités de celui-ci procureront les avantages attendus au gouvernement ou l'exposeront à un risque de perte ».

2.11 Le gouvernement du Québec présente dans les annexes 1 à 4 de ses états financiers consolidés les entités qui sont incluses dans son périmètre comptable.

2.12 À la suite de la réforme comptable de 2006-2007, les organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, soit 340 organismes, ont été intégrés dans le périmètre comptable du gouvernement. Cela a eu pour effet, au 31 mars 2007, de porter à 491 le nombre d'entités faisant partie du périmètre.

Au 31 mars 2007, 340 organismes des réseaux intégrés dans le périmètre comptable.

2.13 Au moment de l'intégration des données provenant des organismes des réseaux, les normes comptables contenaient des dispositions transitoires permettant l'utilisation de la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation. Cette méthode a été permise jusqu'au 31 mars 2009. Le gouvernement du Québec s'est prévalu de ces dispositions et, par conséquent, les données financières de ces organismes ont été intégrées dans les états financiers consolidés du gouvernement au moyen de cette méthode, et ce, jusqu'à la fin de l'exercice 2008-2009.

2.14 Pour se conformer aux recommandations du CCSP et compte tenu de la fin des dispositions transitoires, les données financières de ces organismes sont, depuis l'année financière terminée le 31 mars 2010, intégrées ligne par ligne dans les données financières du gouvernement.

2.15 Le tableau 2 montre l'évolution du nombre d'entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement au cours des cinq dernières années.

Tableau 2
Nombre d'entités faisant partie du périmètre comptable du gouvernement du Québec

	2010	2009	2008	2007	2006
Entités consolidées ligne par ligne					
Ministères[1]	27	27	27	27	27
Organismes, fonds spéciaux et autres fonds	116	114	112	111	101[2]
Organismes faisant partie des réseaux	345[3]	–	–	–	–
Sous-total	**488**	**141**	**139**	**138**	**128**
Entités consolidées selon la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation					
Organismes faisant partie des réseaux	–	339[4]	339	340	–
Entreprises du gouvernement [5]	12	12	12	13	18
Sous-total	**12**	**351**	**351**	**353**	**18**
Total – entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement	**500**	**492**	**490**	**491**	**146**
Entités dont les données ont été intégrées ligne par ligne (en pourcentage)	**98**	**29**	**28**	**28**	**88**

1. Cette rubrique inclut l'Assemblée nationale ainsi que les personnes désignées et exclut les organismes du gouvernement dont les opérations financières ont été effectuées à même le Fonds consolidé du revenu.
2. Ce chiffre inclut cinq fonds d'amortissement.
3. Ce chiffre inclut quatre organismes contrôlés par des organismes du réseau de l'éducation et deux organismes contrôlés par des organismes du réseau de la santé et des services sociaux, qui sont inclus dans le périmètre comptable.
4. Ce chiffre inclut un organisme contrôlé par un organisme du réseau de la santé et des services sociaux qui est inclus dans le périmètre comptable.
5. Les filiales des entreprises ne sont pas dénombrées dans notre tableau.

2.16 Dans l'annexe 5 des états financiers consolidés du gouvernement, on répertorie les entités qui exercent des opérations fiduciaires et, par conséquent, qui sont exclues du périmètre comptable du gouvernement. Ces entités étaient au nombre de 22[1] au 31 mars 2010 et leur nombre n'a pas fluctué de façon importante au cours des 5 dernières années.

Comparaison avec certaines provinces canadiennes

2.17 D'entrée de jeu, mentionnons qu'il faut interpréter avec prudence la comparaison entre les provinces canadiennes du nombre d'entités consolidées dans les états financiers. En effet, le nombre d'entités dans une province peut varier de façon importante pour différentes raisons. Cette variation s'explique notamment parce que les structures sont différentes d'une province à l'autre. Aussi, certaines provinces utilisent un seuil d'inclusion pour déterminer les entités à consolider.

2.18 Nous avons choisi de comparer les trois provinces les plus peuplées du Canada. Le tableau 3 présente les résultats financiers et la population du Québec et ceux des autres provinces ; les données de ces dernières sont utilisées à des fins de comparaison. Il s'agit de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Quant au tableau 4, il précise le nombre d'entités comprises dans les états financiers consolidés pour 2009-2010 des provinces mentionnées ci-dessus.

1. Nous incluons dans ce nombre le Fonds du Compte de stabilisation du revenu agricole qui a cessé ses activités en avril 2009 et dont les données financières n'ont pas été présentées à l'annexe 23 des états financiers consolidés du gouvernement.

Tableau 3
Population et données financières

	Québec	Ontario	Colombie-Britannique
Population – estimation au 1er juillet 2010	**7 907 375**	**13 210 667**	**4 530 960**
Données financières au 31 mars 2010 (en millions de dollars)			
État consolidé des résultats de fonctionnement			
Revenus	73 626	95 793	37 521
Dépenses	76 566	115 055	39 300
Déficit annuel	**(2 940)**	**(19 262)**	**(1 779)**
État consolidé des surplus (déficits) cumulés			
Surplus (déficits) cumulés	**(107 617)**	**(130 957)**	**5 272**

Sources : Estimation démographique trimestrielle, Statistique Canada ; Comptes publics 2009-2010 des provinces.

Tableau 4
Nombre d'entités consolidées dans les états financiers du gouvernement au 31 mars 2010

	Québec	Ontario	Colombie-Britannique
Entités consolidées ligne par ligne			
Ministères[1]	27	34	23[2]
Organismes et fonds	116	48[3]	27
Organismes du réseau de la santé et des services sociaux	209[4]	153	19[5]
Organismes du réseau de l'éducation	136[6]	126	89
Sous-total	**488**	**361**	**158**
Entités consolidées selon la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation			
Entreprises du gouvernement	12	7	10
Total – entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement	**500**	**368**	**168**
Entités dont les données ont été consolidées ligne par ligne (en pourcentage)	**98**	**98**	**94**

1. Cette rubrique inclut l'Assemblée nationale ainsi que les personnes désignées et exclut les organismes du gouvernement dont les opérations financières sont effectuées à même le Fonds consolidé du revenu.
2. Ce nombre exclut l'Assemblée nationale de la Colombie-Britannique, car ses opérations financières sont effectuées à même le Fonds consolidé du revenu.
3. Les organismes dont les revenus, les dépenses, les actifs ou les passifs sont inférieurs à 50 millions de dollars ou dont les sources externes de revenus, les déficits ou les surplus sont inférieurs à 10 millions ne sont pas consolidés dans les états financiers de l'Ontario.
4. Ce nombre prend en compte deux organismes contrôlés par des organismes du réseau de la santé et des services sociaux qui sont inclus dans le périmètre comptable.
5. Les hôpitaux et les autres établissements de santé de la Colombie-Britannique ne constituent pas des entités comptables distinctes ; leurs installations font partie intégrante des sept entités appelées « Health Autorities », lesquelles sont incluses dans les états financiers consolidés de la Colombie-Britannique.
6. Ce nombre prend en compte quatre organismes contrôlés par des organismes du réseau de l'éducation qui sont inclus dans le périmètre comptable.

2.19 Malgré la prudence dont il faut faire preuve quant à cette comparaison, certains constats se dégagent du tableau 4. Tout d'abord, le Québec a le plus grand nombre d'entités à consolider dans son périmètre comptable. Ainsi, il doit consolider 132 entités de plus que l'Ontario. Conséquemment, l'exercice de consolidation est d'une plus grande envergure au Québec.

Le Québec consolide 132 entités de plus que l'Ontario.

2.20 Ensuite, le Québec se démarque des deux autres provinces particulièrement en ce qui concerne le nombre d'organismes et fonds et d'entités faisant partie du secteur de la santé et des services sociaux. L'Ontario a 56 entités de moins que le Québec dans le réseau de la santé et des services sociaux et, tout comme le Québec, présente directement dans ses états financiers l'ensemble de celles-ci. Cela représente près de 27 p. cent d'entités en moins dans ce secteur.

2.21 En ce qui concerne la Colombie-Britannique, on remarque que seulement 19 entités du réseau de la santé et des services sociaux ont été consolidées dans les états financiers du gouvernement. Il faut mettre en perspective le fait que la plupart des hôpitaux et des autres établissements de santé de la Colombie-Britannique ne constituent pas des entités comptables distinctes ; leurs installations font partie intégrante des 7 entités appelées « Health Authorities ». Les états financiers de ces dernières sont vérifiés soit par le vérificateur législatif, soit par un vérificateur externe, et leurs données sont incluses dans les états financiers consolidés du gouvernement.

2.22 Le portrait du périmètre comptable du gouvernement du Québec devrait être légèrement modifié au cours de la prochaine année, celui-ci ayant annoncé, en mars 2010, la restructuration, l'abolition ou la fusion de 28 fonds ou organismes gouvernementaux. Plusieurs projets de loi ont d'ailleurs été déposés à la suite de cette déclaration. De plus, les activités de la Société générale de financement et d'Investissement Québec seront fusionnées à compter du 1er avril 2011. D'autres modifications, comme la création du Fonds d'administration fiscale et celle du Fonds de développement économique, contribueront à changer le portrait dépeint dans les tableaux 2 et 4.

2.23 La taille du périmètre comptable peut varier au fil du temps en raison soit de l'abolition, soit de la création d'entités par le gouvernement. L'ampleur du périmètre comptable influe directement sur les efforts nécessaires pour établir les états financiers consolidés ; en effet, plus il y a d'entités, plus grands sont les efforts en ressources et en temps pour obtenir leur reddition de comptes au moment opportun en vue de la préparation des états financiers consolidés du gouvernement.

L'ampleur du périmètre comptable influe sur les efforts nécessaires pour établir les états financiers.

Processus d'établissement des états financiers consolidés du gouvernement

Vue d'ensemble

2.24 Le processus d'établissement des états financiers consolidés du gouvernement constitue une opération comptable majeure qui exige la participation d'un grand nombre d'intervenants. L'objectif de la présente section est de faire état des sources d'information qui alimentent les états financiers, de préciser les principales étapes nécessaires à leur préparation et de présenter l'échéancier de production afin d'éclairer le lecteur sur le processus d'établissement de cet important document de reddition de comptes du gouvernement. Nous ponctuons également nos propos par certains constats non seulement qui sont en lien avec les différentes étapes du processus, mais qui découlent de notre vérification des états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 2010.

Sources d'information

2.25 Les états financiers sont préparés par le CF à partir de différentes sources. Les besoins en information diffèrent selon que les données figurent dans le corps même des états financiers, par exemple la valeur des dettes inscrites dans l'état de la situation financière, ou qu'elles paraissent dans les notes complémentaires et les annexes afférentes à ces états financiers, comme c'est le cas du détail des obligations contractuelles.

2.26 Les besoins en information dépendent également du type d'entités à consolider. Nous avons regroupé les entités incluses dans le périmètre comptable sous quatre catégories principales, à savoir :

- les ministères et les organismes budgétaires ;
- les organismes non budgétaires et les fonds ;
- les organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ;
- les entreprises du gouvernement.

2.27 Les données qui concernent les trois premières catégories d'entités sont consolidées ligne par ligne, de sorte que la quantité de détails requise pour ces entités est nettement supérieure à celle qui est nécessaire dans le cas de la dernière catégorie, soit les entreprises du gouvernement. Par exemple, la méthode de consolidation ligne par ligne contraint le CF à recueillir toutes les données en fonction de chacun des postes présentés dans les états financiers du gouvernement, dans les notes complémentaires ou encore dans les annexes qui y sont afférentes. Elle requiert également l'identification et l'élimination des opérations et des soldes réciproques de ces entités apparentées. Par contre, dans le cas des entreprises du gouvernement, la méthode de consolidation utilisée, en présentant uniquement les résultats financiers au net et la participation du gouvernement dans celles-ci, diminue les besoins quant à la quantité d'informations nécessaires.

2.28 Les entités exerçant des opérations de nature fiduciaire constituent une cinquième catégorie mais, comme elles ne font pas partie du périmètre comptable du gouvernement, les informations financières qui les concernent sont présentées uniquement dans les annexes des états financiers.

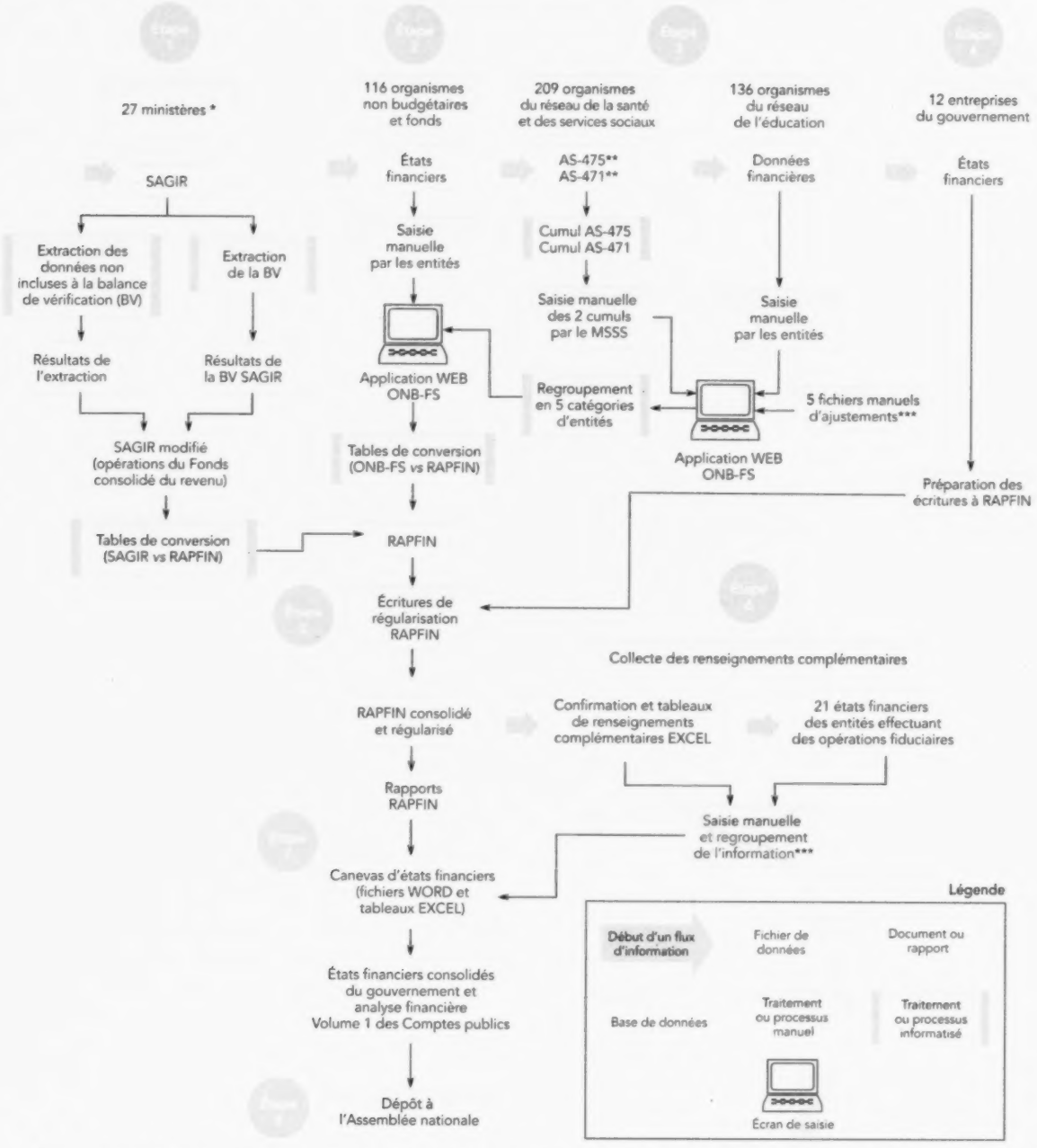
Processus de collecte de l'information et de l'établissement des états financiers consolidés

2.29 Le processus d'établissement des états financiers est amorcé par la collecte des données. La complexité du processus de collecte est principalement liée à la diversité des systèmes comptables utilisés par les entités qui forment le périmètre comptable et qui, comme le tableau 4 ci-dessus l'indique, étaient au nombre de 500 au 31 mars 2010. À ce chapitre, soulignons que l'harmonisation des conventions comptables de la quasi-totalité des entités consolidées dans les états financiers du gouvernement a contribué à réduire les besoins en information additionnelle.

De grands besoins en information concernant 500 entités.

2.30 Néanmoins, compte tenu du nombre élevé d'entités utilisant différents systèmes comptables et nomenclatures de comptes, le CF est tenu de mettre en place un processus de collecte des données qui assure une information fiable, complète et disponible le plus rapidement possible. Les paragraphes suivants détaillent les principales étapes du processus de collecte qui, dans tous les cas, aboutit au système de regroupement et de consolidation du CF, communément appelé RAPFIN. C'est à partir de ce dernier système qu'il est possible de procéder à la préparation des états financiers consolidés du gouvernement et à leur publication. La figure 1 illustre ces étapes de façon sommaire ainsi que le cheminement de l'information dans les différents systèmes financiers du gouvernement.

Figure 1
Processus de collecte et de traitement de l'information aux fins de la préparation des états financiers consolidés du gouvernement



* Cette rubrique inclut l'Assemblée nationale ainsi que les personnes désignées. Toutefois, ce nombre exclut les organismes du gouvernement dont les opérations financières ont été effectuées à même le Fonds consolidé du revenu. Cependant, les données de ces organismes sont incluses dans les données regroupées des ministères dont ils relèvent. Par conséquent, elles suivent le même processus de traitement de l'information.

** Les AS-471 et AS-475 représentent respectivement les rapports financiers annuels des établissements et ceux des agences de la santé.

*** Les opérations effectuées à l'aide du logiciel EXCEL sont considérées comme des transactions manuelles.

Ministères (étape 1)

2.31 Le point de départ du processus menant à la préparation des états financiers consolidés du gouvernement consiste à importer et à regrouper les données de 27 ministères qui utilisent le système Solution d'affaires en gestion intégrée des ressources (SAGIR) pour comptabiliser leurs opérations courantes. L'ensemble de ces données constitue les opérations effectuées à même le Fonds consolidé du revenu. Les données provenant de SAGIR doivent être traitées par le CF afin d'isoler les opérations effectuées avec d'autres entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement, soit les opérations entre apparentés. Ces dernières seront éliminées lors d'une étape ultérieure du processus. Notons également que l'utilisation de systèmes comptables différents implique des nomenclatures de comptes différentes et nécessite une étape de conversion. Les données ainsi converties sont ensuite transférées dans le système RAPFIN.

Organismes non budgétaires et fonds (étape 2)

2.32 Le processus se poursuit par la collecte des informations financières des 116 organismes non budgétaires et fonds. Chacune de ces entités saisit ses états financiers dans une application du CF qui est accessible au moyen de l'intranet gouvernemental et que l'on appelle ONB-FS. Les données de chaque entité ainsi converties sont ensuite transférées dans le système RAPFIN.

Organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation (étape 3)

2.33 Dans le cas des 345 entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, le processus de collecte est sensiblement le même que celui appliqué aux organismes non budgétaires et aux fonds, à l'exception de l'ajout d'une étape importante : l'intervention du CF, du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) quant au regroupement par secteur, et l'élimination des opérations réciproques à l'intérieur de ces secteurs. Ainsi, quand les réseaux ont saisi leurs données dans l'application ONB-FS qui leur est spécifique, les ministères responsables traitent cette information dans le but d'établir des données consolidées pour chacune des cinq catégories d'entités des réseaux, soit les agences et les établissements de la santé et des services sociaux, les commissions scolaires, les cégeps et l'Université du Québec. Les données résultant de ces regroupements sont ensuite transférées dans le système ONB-FS principal afin d'alimenter le système RAPFIN.

2.34 La préparation de ces données requiert des interventions manuelles parce que le système ONB-FS ne permet pas l'inscription d'écritures. En outre, autant au CF, au MELS qu'au MSSS, il est nécessaire de créer, en parallèle, des fichiers de compilation EXCEL qui servent à cumuler les ajustements apportés aux données transmises par les organismes des réseaux. Ces données sont ensuite saisies dans l'application ONB-FS permettant de terminer la dernière étape du regroupement des cinq entités consolidées des réseaux. Nous avons constaté que ce travail en parallèle crée un environnement propice aux erreurs, en plus d'alourdir considérablement le processus.

Réseaux : des traitements en parallèle qui alourdissent le processus.

2.35 **Nous avons recommandé au Contrôleur des finances, de concert avec le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et le ministère de la Santé et des Services sociaux, d'informatiser la partie du processus de consolidation des réseaux qui concerne l'ajustement des données et d'améliorer les contrôles internes à cet égard.**

2.36 **Commentaires du ministère des Finances du Québec**

« Depuis l'année 2009-2010, les données financières des 345 entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation sont intégrées avec celles du gouvernement, selon la méthode de consolidation ligne par ligne. Comme le mentionne le Vérificateur général, le besoin en information est beaucoup plus grand lorsqu'on utilise cette méthode comptable comparativement à la méthode de la valeur de consolidation modifiée, utilisée auparavant.

« Le gouvernement partage le point de vue du Vérificateur général quant à la pertinence d'informatiser la portion du processus de consolidation des réseaux relative à l'ajustement des données transmises par les réseaux.

« Un projet est présentement à l'étude, au Contrôleur des finances, afin de développer un système pour recueillir les données financières des entités des réseaux. L'utilisation de ce système aura pour effet de diminuer les interventions manuelles et d'améliorer les contrôles du processus de consolidation de ces entités dans les états financiers du gouvernement. »

2.37 Nous tenons à signaler que le ministère a adhéré à la recommandation.

Entreprises du gouvernement (étape 4)

2.38 Comme nous l'avons mentionné précédemment, les données qui concernent les 12 entreprises du gouvernement ne sont pas intégrées ligne par ligne dans les états financiers, mais elles sont plutôt comptabilisées selon la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation. L'inscription des quotes-parts annuelles du gouvernement se fait à partir des états financiers des entreprises et prend la forme d'une écriture d'ajustement apportée par le CF dans le système RAPFIN.

Écritures de régularisation (étape 5)

Ajustements : une quantité importante de travail après la collecte des données.

2.39 Les données recueillies auprès des entités consolidées ligne par ligne nécessitent certains ajustements avant d'être intégrées dans les états financiers du gouvernement. On nomme ces ajustements « écritures de régularisation ». Elles sont établies par le CF, saisies dans le système RAPFIN et peuvent être réparties de la façon suivante :

- Écritures d'élimination des apparentés : elles visent à épurer les données financières des transactions qui ont été conclues entre deux entités incluses dans le périmètre comptable. À titre d'exemple, l'élimination des montants de subventions accordées par le MELS aux commissions scolaires afin de présenter des données en considérant le gouvernement comme étant une seule et même entité, donc en ne présentant pas les transactions « conclues avec lui-même ».

- Écritures d'harmonisation de conventions comptables : elles visent à établir les données sur la base des mêmes conventions comptables que celles du gouvernement.
- Écritures de régularisation des soldes d'ouverture des ministères : elles visent principalement à épurer les soldes d'ouverture au 1er avril d'une année donnée des transactions entre apparentés contenues dans ces soldes. Ces écritures sont rendues nécessaires par la nature et le fonctionnement du système RAPFIN, qui sont différents du système comptable du gouvernement (SAGIR). En effet, comme RAPFIN est plutôt un système de consolidation qui est alimenté périodiquement par SAGIR, les données qui y sont importées le sont de façon intégrale. Par conséquent, lors d'un nouvel exercice financier, il est indispensable de reprendre l'étape d'élimination des transactions entre apparentés contenues dans ces soldes d'ouverture afin de tenir compte des effets de la consolidation des années antérieures.
- Écritures de fermeture : elles regroupent plusieurs types d'écritures dont les principales sont les suivantes :
  - ajustements aux données des ministères, qui surviennent après la date de fermeture du système SAGIR, en avril. Ils comprennent les ajustements apportés aux estimations comptables pour tenir compte des informations disponibles après cette date, comme c'est le cas pour la comptabilisation de certains débiteurs au ministère du Revenu.
  - ajustements pour tenir compte des écarts importants qui existent entre les versions préliminaires et définitives des états financiers des organismes non budgétaires et des fonds.

2.40 Les cinq étapes que nous venons de décrire servent principalement à établir les états financiers suivants : l'état de la situation financière et les états des résultats de fonctionnement, des déficits cumulés et de la variation de la dette nette.

Collecte des renseignements complémentaires (étape 6)

2.41 Les données servant à alimenter l'état des flux de trésorerie ainsi que les notes complémentaires et les annexes dans les états financiers sont recueillies à l'aide de tableaux de renseignements complémentaires. Ceux-ci doivent être préparés par chacune des entités en format EXCEL préétabli par le CF. Par la suite, ces tableaux individuels, qui peuvent atteindre le nombre de 4 110, sont analysés, triés et regroupés manuellement afin de déterminer les informations pertinentes à présenter dans les états financiers. Le tableau 5 dresse la liste des informations requises selon la catégorie d'entités.

Tableau 5
Tableaux requis par le Contrôleur des finances*

Type de renseignements	Ministères (27)	Organismes non budgétaires et fonds (116)	Organismes des réseaux** (138)	Entreprises du gouvernement (12)	Nombre potentiel de tableaux
Stocks et frais payés d'avance	X	s.o.	s.o.	s.o.	27
Prêts et placements assortis de conditions avantageuses importantes	X	X	X	s.o.	281
Passif environnemental	X	X	X	s.o.	281
Obligations contractuelles détaillées par type	X	X	X	X	293
Opérations avec les apparentés	X	X	X	X	293
Résultats nets, résultat étendu, variation de l'avoir de l'actionnaire	s.o.	s.o.	s.o.	X	12
Interventions financières garanties	X	X	X	X	293
État des flux de trésorerie	s.o.	X	X	s.o.	254
Placements temporaires	s.o.	X	X	X***	266
Placements à long terme	X	X	X	X***	293
Immobilisations	X	X	X	s.o.	281
Emprunts temporaires	s.o.	X	X	s.o.	254
Provision pour les congés de maladie cumulés	s.o.	X	X	s.o.	254
Dettes à long terme	s.o.	X	X	X	266
Transactions avec un ministère, des organismes et des fonds du gouvernement qui exercent des opérations fiduciaires	s.o.	X	X	s.o.	254
Modifications comptables	s.o.	X	X	s.o.	254
Éventualités et poursuites	s.o.	X	X	s.o.	254
Total potentiel de tableaux	**216**	**1 740**	**2 070**	**84**	**4 110**

* Certaines de ces informations font l'objet d'une confirmation au préalable quant à la valeur des données. Lorsque cette valeur est inférieure aux seuils de collecte du CF, qui sont généralement de 0,5 million de dollars et plus, elles ne sont pas recueillies.

** Les 209 organismes du réseau de la santé et des services sociaux ont plutôt modifié le format de leurs AS-471 et AS-475 afin d'inclure l'information demandée par le CF. Les données sont regroupées par le MSSS et un tableau est saisi pour l'ensemble des agences et un autre l'est pour l'ensemble des établissements. En conséquence, aux fins du présent tableau, nous considérons deux entités dans ce réseau.

*** Il s'agit d'informations relatives au papier commercial uniquement.

La collecte des renseignements complémentaires: étape fastidieuse nécessitant des améliorations.

2.42 Un constat important découle de cette étape du processus. De fait, la collecte de ces renseignements est non seulement fastidieuse, mais elle comporte un risque d'erreurs qui résulte des nombreuses interventions manuelles et d'un très grand nombre de tableaux. Notons tout d'abord l'utilisation du logiciel Excel qui, malgré sa convivialité, présente des limites quant à la sécurité et à l'intégrité des informations saisies dans les fichiers d'origine. Par ailleurs, en plus de la saisie manuelle faite au départ, l'étape de regroupement des informations présente un risque supplémentaire d'erreurs puisqu'une deuxième manipulation des données est nécessaire. Enfin, le Vérificateur général et le CF ont relevé un certain nombre d'erreurs dans les fichiers d'origine des entités, rendant inutilisables certaines informations ainsi recueillies puisque leur qualité globale était faible ou incomplète.

2.43 Notons, par exemple, l'information relative à la préparation de l'état des flux de trésorerie. Pour la première fois cette année, le CF a demandé des informations additionnelles à ce sujet aux entités consolidées (voir le tableau 5). Cette nouvelle initiative n'a pas donné tous les résultats escomptés à cause des raisons suivantes :

- Certaines entités du réseau de l'éducation ont été exemptées de la préparation de ces informations, compte tenu de la quantité de travail à accomplir cette année pour consolider leurs données dans les délais impartis. L'information n'étant donc pas disponible pour ces entités, le CF a dû mettre en place, à la toute fin du processus, un système complémentaire de collecte de l'information. Le Vérificateur général a réalisé des travaux additionnels à ce sujet.
- La répartition des informations liées aux flux de trésorerie des entités entre les données apparentées et celles non apparentées s'avère difficile d'application pour les entités puisque, généralement, leurs systèmes financiers ne permettent pas de faire cette répartition.

2.44 Certaines informations exigées par les normes comptables et recueillies par le CF à l'aide de ces tableaux EXCEL n'ont pu être divulguées, faute de données complètes et fiables. Notons par exemple le solde des créditeurs relatifs aux immobilisations acquises en cours d'année. Le CF nous a informés qu'il a entrepris le « projet NOTFIN » au cours de l'été 2010. Ce projet vise à informatiser le processus de collecte des renseignements complémentaires.

2.45 Nous avons recommandé au Contrôleur des finances de poursuivre et de mettre en place son projet d'informatisation de la collecte des renseignements complémentaires afin de :

- **favoriser l'efficience ;**
- **réduire le risque d'erreurs lié à la saisie et à la manipulation des nombreuses données.**

2.46 Nous avons recommandé au Contrôleur des finances, de concert avec les entités concernées, de renforcer les contrôles internes relatifs à la collecte des renseignements complémentaires afin de s'assurer d'obtenir une information fiable à la source.

2.47 Commentaires du ministère des Finances du Québec

« La consolidation des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation a représenté un travail colossal, ce tant au niveau de la cueillette que du traitement des données lors de leur consolidation.

« Le Contrôleur des finances a déjà entrepris des travaux pour standardiser et informatiser le processus de cueillette de renseignements et pour y inclure les contrôles nécessaires. »

2.48 Nous tenons à signaler que le ministère a adhéré aux recommandations.

Volume 1 des Comptes publics (étape 7)

2.49 L'information financière recueillie et transférée dans le système RAPFIN ainsi que celle provenant de la compilation et de l'analyse des tableaux EXCEL déterminent ce qui sera finalement présenté dans les états financiers consolidés. À cet égard, le CF prépare un fichier Word intégrant certains tableaux EXCEL qui représente le canevas du document définitif à intégrer dans le volume 1 des Comptes publics. Ce fichier est alimenté par plusieurs liens informatiques entre RAPFIN et EXCEL, ce qui permet de mettre à jour plus facilement le document lorsque les données sont modifiées en cours de processus. Cependant, certaines notes dans les états financiers sont alimentées manuellement. C'est le cas notamment de la note sur les « régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs » ainsi que celle sur l'échéancier de la dette. Ces alimentations manuelles favorisent les risques d'erreurs. Nous reviendrons un peu plus loin sur cette situation.

Échéancier de production

Rapports mensuels

2.50 Le processus d'établissement des états financiers consolidés s'amorce en cours d'année puisque, mensuellement, le CF recueille et analyse les données de plusieurs entités. Par la suite, le ministère des Finances du Québec (MFQ) publie dans son site Internet des résultats qui comprennent les données réelles relatives aux ministères, aux organismes budgétaires, aux 30 plus importants organismes non budgétaires et fonds ainsi qu'aux 4 plus grandes entreprises du gouvernement. En ce qui a trait aux autres entités, y compris celles des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, le CF utilise les résultats nets budgétisés plutôt que les données réelles.

2.51 Le CF a fait valoir que la publication des rapports mensuels vise principalement à faire le suivi régulier des objectifs liés à l'atteinte de l'équilibre budgétaire et que ces rapports ne constituent pas des états financiers périodiques. Le processus menant à l'établissement de cette publication est donc moins élaboré que celui suivi lors de la clôture annuelle des états financiers.

2.52 Ces rapports mensuels comportent certaines limites, et ce, notamment pour les raisons suivantes :

- Les résultats des 461 organismes autres que budgétaires, fonds spéciaux ainsi qu'entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation sont présentés sur une base nette, de sorte que leurs revenus et leurs dépenses n'apparaissent pas distinctement.
- Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les résultats des organismes non budgétaires, fonds et entreprises qui sont moins importants financièrement ainsi que ceux des réseaux proviennent de données budgétisées plutôt que de données réelles.

2.53 Ces rapports mensuels aident le gouvernement à suivre l'évolution des revenus et des dépenses budgétaires et ils contribuent à systématiser le processus de collecte des données de façon périodique. Toutefois, le processus menant à leur élaboration ne permet pas de réduire de façon notable le travail requis en fin d'année.

2.54 En effet, en fin d'année, le processus doit permettre de préparer un bilan, un état des flux de trésorerie, des notes complémentaires et des annexes. Une grande partie du travail réalisé à cette occasion consiste d'ailleurs à collecter, à analyser et à présenter tous les renseignements complémentaires qui figurent dans les états financiers consolidés. De plus, certaines estimations comptables importantes sont révisées par les entités impliquées uniquement lors de la clôture des états financiers du gouvernement. C'est le cas, par exemple, de l'évaluation de certaines provisions qui peuvent fluctuer de façon significative d'une année à l'autre.

2.55 Dans ce contexte et compte tenu de l'énergie déployée par le CF quant à l'analyse et à la préparation de ces données mensuelles, nous suggérons au gouvernement d'évaluer dans quelle mesure certaines activités ou contrôles qui sont actuellement faits en fin d'année pourraient être réalisés plus régulièrement, et ce, afin de permettre d'améliorer la reddition de comptes périodique et de réduire les délais lors de la préparation des états financiers consolidés annuels.

Clôture annuelle

2.56 Le processus annuel de clôture des états financiers débute dès que l'année financière est terminée et comprend une série d'étapes instaurées par le CF qui ont été décrites dans la section précédente. Le tableau 6 présente un échéancier de production en détaillant les dates ciblées par le CF et le MFQ en 2010 pour leur réalisation. Pour certaines d'entre elles, les dates ciblées n'ayant pas été établies, nous avons alors indiqué les dates réelles de réalisation.

Tableau 6
Échéancier de production des Comptes publics en 2010

Principales étapes[1] (voir figure 1 et description du processus)	Dates ciblées	Dates de réalisation
Mise en place du processus		
Transmission de guides et de directives concernant la production des Comptes publics aux entités incluses dans le périmètre comptable	s.o.	De janvier à mai
Étape 1		
Date limite pour la saisie de l'information financière dans SAGIR par les ministères et les organismes budgétaires	s.o.	21 avril
Étape 2		
Préliminaire – réception des données préliminaires relatives aux organismes non budgétaires et aux fonds dans le système ONB-FS	23 avril	Du 20 avril au 6 mai
Reprise – réception des données définitives relatives aux organismes non budgétaires et aux fonds dans le système ONB-FS	30 juin	Du 21 avril au 19 juillet
Étape 3		
Saisie par les entités – réception des données préliminaires par le MELS et le MSSS aux fins du 1er traitement de consolidation des réseaux	Du 14 mai au 22 juin	n.d.
Regroupement par le MELS et le MSSS – réception des données figurant dans les cinq documents consolidés des entités des réseaux en version quasi définitive	n.d.	CS : 2 septembre Cégeps : 22 septembre RSSS : 28 septembre[2] UQ : 30 septembre
Étape 4		
Réception des données des entreprises	23 avril	Du 27 avril au 22 juillet
Étape 5		
Préliminaire – analyse et écritures d'élimination et d'ajustements	n.d.	De mai à juillet
Reprise – autres ajustements et écritures	n.d.	Jusqu'au 12 novembre
Étape 6		
Réception des fichiers Excel relatifs aux renseignements complémentaires pour les ministères, les organismes non budgétaires, les fonds et les entreprises[3]	Du 13 avril au 15 juin	Du 9 mars au 30 juin[4]
Réception des fichiers Excel relatifs aux renseignements complémentaires pour les réseaux	Du 15 juin au 30 juillet	Du 10 mai au 9 août[5]
Étape 7		
Version partielle – production d'une version consolidée, excluant les données des réseaux	n.d.	23 juillet
Version préliminaire – production d'une version incluant le périmètre complet, excluant l'état des flux de trésorerie et la note sur la modification comptable relative aux réseaux	n.d.	30 septembre
Deuxième version préliminaire – production d'une version complète incluant les flux de trésorerie et l'analyse accompagnant les états financiers	7 octobre	15 octobre
Version définitive – production de la version définitive des Comptes publics incluant l'approbation et les signatures	n.d.	12 novembre
Étape 8		
Dépôt des Comptes publics à l'Assemblée nationale	26 octobre	2 décembre

1. Certaines des étapes présentées dans le tableau se déroulent de façon simultanée, notamment dans le cas de la collecte de l'information auprès des différentes entités.
2. Cette date vaut autant pour le document des agences de la santé et des services sociaux que pour celui des établissements du réseau.
3. Les entités exerçant des opérations fiduciaires ont soumis leurs projets d'états financiers du 10 mai au 23 août.
4. Cependant, trois entreprises ont soumis leurs données le 22 juillet. Pour ce qui est des ministères, les dates ne sont pas disponibles.
5. Toutefois, deux entités ont soumis leurs données respectivement les 20 septembre et 22 novembre.

CS Commission scolaire
RSSS Réseau de la santé et des services sociaux
UQ Université du Québec

2.57 Nous pouvons constater, à l'examen de ce tableau, que le processus de clôture des états financiers de 2010 s'est échelonné sur une période d'environ 10 mois, incluant une période plus intense de 7 mois allant de la mi-avril, date de clôture des systèmes comptables du gouvernement, à la mi-novembre, date de la signature des états financiers.

2.58 Soulignons par ailleurs que les dates de réalisation présentées dans ce tableau quant à la réception des données des organismes non budgétaires (étape 2 préliminaire) comprennent les dates de réception initiales des données. Pour certaines entités, il a fallu compter de 6 à 11 versions avant que le CF considère que les données étaient satisfaisantes, validées et exemptes d'erreurs. Pour une entité, il a fallu en compter 19. En moyenne, ce sont 4 versions qui ont été nécessaires. En ce qui concerne les réseaux, nous effectuons le même constat au sujet de l'étape 3 de la saisie par les entités. À titre d'exemple, le MELS a reçu en moyenne et aux fins de la préparation des fichiers de regroupement 4 versions des données de chacun des cégeps et de chacune des commissions scolaires et 5 versions des données des différentes constituantes de l'Université du Québec. Pour une entité, il a fallu en compter 14.

2.59 Tout retard dans une étape donnée entraîne presque automatiquement un décalage dans la suite du processus, en particulier en ce qui concerne la réception des données relatives aux entités. En effet, sans l'obtention d'une information complète, il est nécessaire de reprendre une partie du travail ou d'apporter des ajustements parfois importants aux données. Nous avons d'ailleurs constaté des retards quant à la transmission des données de certaines entités par rapport aux échéanciers prévus, ce qui explique en partie la publication des états financiers en décembre plutôt qu'à la fin octobre 2010, comme le CF et le MFQ le prévoyaient a priori.

Les retards dans la réception des données entraînent une publication plus tardive.

2.60 Par ailleurs, le tableau 6 montre que, même si les données regroupées relatives aux réseaux ont été terminées le 30 septembre et les états financiers consolidés le 15 octobre, le CF a dû apporter des ajustements supplémentaires aux données et aux états financiers jusqu'à la toute fin du processus, soit jusqu'au 12 novembre. Plus du tiers des ajustements apportés entre ces dates concernaient la consolidation des réseaux, notamment en raison du fait que les transactions entre apparentés présentaient des problèmes de concordance entre elles.

2.61 Au chapitre des retards constatés, en plus des difficultés liées à la consolidation des réseaux, il faut noter la production des évaluations actuarielles du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP), du Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE), du Régime de retraite des enseignants (RRE) et du Régime de retraite des fonctionnaires (RRF). Ces évaluations ont été disponibles pour la vérification le 1er octobre 2010, alors que la demande adressée à la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) par le MFQ le 22 juin 2010 faisait état d'une date de production maximale le 31 août. En fait, le dernier rapport actuariel produit, soit celui du RREGOP, a été délivré le 20 octobre 2010 par les actuaires. Bien que le CF nous ait régulièrement tenus informés des retards anticipés et des changements survenus aux échéanciers prévus, cette situation a contribué à augmenter les délais de publication des Comptes publics.

2.62 Nous aimerions souligner une bonne pratique du CF dans les dernières années. Il s'agit de la mise en place de deux systèmes informatisés de collecte et de traitement de l'information, soit les systèmes ONB-FS et RAPFIN. Ces derniers sont de nature à faciliter l'opération de consolidation et sa vérification. Dans la foulée de ces changements, deux opérations supplémentaires pourraient être informatisées afin de diminuer les risques d'erreurs et le délai de publication des états financiers. La première concerne la compilation des renseignements complémentaires, mentionnée à l'étape 6 et expliquée dans les paragraphes précédents, et la seconde a trait à la préparation du volume 1 des Comptes publics, détaillée à l'étape 7. Comme nous l'avons mentionné précédemment, certains travaux d'informatisation ont été entrepris par le CF et d'autres restent à venir. Nous invitons le CF à poursuivre ses démarches en ce sens.

Réflexions quant aux prochains exercices

2.63 Le gouvernement a exprimé la volonté louable de publier plus rapidement ses états financiers. À notre avis, la publication plus hâtive des états financiers passe nécessairement par le devancement, voire la modification, de certaines étapes du traitement de l'information. Ainsi, le fait de préparer des états financiers consolidés complets à certaines périodes intermédiaires constituerait un pas en avant vers l'atteinte de cet objectif. Bien entendu, la disponibilité de l'information reste un enjeu majeur et ce devancement requiert la volonté et les efforts de l'ensemble des entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement.

Devancement de la publication des Comptes publics: un défi qui exige l'implication des entités de tout le périmètre.

2.64 En vue d'assurer l'atteinte de cette cible et en raison du nombre élevé d'intervenants impliqués dans le processus, il serait opportun d'établir un plan de communication ainsi qu'un plan d'action par étapes, ce qui favoriserait la compréhension des intervenants et leur adhésion aux objectifs recherchés. Le Vérificateur général entend collaborer avec tous les intervenants concernés à l'atteinte de cette cible.

2.65 Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Le ministère des Finances soutient l'objectif du gouvernement de publier plus rapidement les états financiers consolidés vérifiés du gouvernement. À cette fin, le ministère est à élaborer un plan d'action avec la collaboration des différents partenaires impliqués. Il est conscient que l'atteinte de cet objectif demandera de revoir et de parfaire les processus de consolidation des états financiers.

« Quant au rapport mensuel des opérations financières, tel que le mentionne le Vérificateur général, il s'attarde davantage sur l'évolution du solde budgétaire et des besoins financiers nets consolidés au cours de l'exercice. Il est axé sur le suivi périodique de ces deux indicateurs pour favoriser l'atteinte des objectifs budgétaires de l'année courante. Par conséquent, le ministère des Finances a adapté la forme de son rapport mensuel à celle utilisée dans le budget.

« Par ailleurs, il faut rappeler que le Québec est la seule province au Canada à effectuer une reddition de comptes sur une base aussi régulière. En effet, depuis avril 2006, ce rapport est publié tous les mois. Ce rapport est une initiative du gouvernement pour améliorer la transparence et la reddition de comptes des finances publiques.

« Le processus de préparation du rapport mensuel diffère ainsi de celui des états financiers consolidés de fin d'exercice, notamment en ayant davantage recours à des estimations en cours d'année, de façon à rendre l'information disponible plus rapidement. Dans un souci constant d'améliorer sa reddition de compte et de faciliter la préparation des états financiers annuels, le ministère des Finances poursuivra ses efforts pour améliorer ses processus de préparation du rapport mensuel, et ce, en s'inspirant de ses pratiques pour la préparation de ses états financiers annuels. »

Réforme de la comptabilité du gouvernement

2.66 Au printemps 2007, un groupe de travail formé de représentants du MFQ et du Vérificateur général a été mis sur pied afin de proposer une réforme majeure de la comptabilité gouvernementale.

Suivi de l'application des recommandations

2.67 Le groupe de travail a fait plusieurs recommandations. Les dernières étapes de la mise en œuvre de ces recommandations ont été franchies au cours de l'année financière 2009-2010. En effet, le gouvernement a procédé à la consolidation ligne par ligne des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, il a inclus des entités gravitant autour des réseaux dans son périmètre comptable et a mis en place une approche par composante pour la comptabilisation des infrastructures routières. Nous pouvons donc affirmer qu'au 31 mars 2010, la réforme est, à tous les égards importants, terminée.

Année 2009-2010 : la réforme comptable est terminée.

2.68 Dans les prochains paragraphes, nous faisons le point sur les recommandations non encore appliquées au 31 mars 2009 et sur les améliorations qui pourraient être apportées, le cas échéant.

Inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable

2.69 Suivi de la recommandation du groupe de travail : Poursuivre les travaux visant à étudier le statut des entités qui gravitent autour des réseaux afin d'évaluer s'il faut les inclure ou non dans le périmètre comptable du gouvernement.

2.70 Le recensement des entités gravitant autour des réseaux est terminé et il a permis de dénombrer 195 organismes. Par la suite, le gouvernement a évalué son niveau de contrôle sur les entités qui ont des actifs, des passifs, des revenus ou des dépenses supérieurs à 20 millions de dollars. Cet exercice a établi que 8 organismes devraient être inclus dans les états financiers consolidés du gouvernement. Au 31 mars 2010, 6 de ces 8 entités étaient incluses dans le périmètre comptable du gouvernement, dont 4 faisaient partie du réseau de l'éducation et 2 du réseau de la santé et des services sociaux,

Six nouvelles entités sont incluses dans le périmètre comptable.

Ces entités sont les suivantes :

- la Société de gestion du réseau informatique des commissions scolaires ;
- le Réseau d'informations scientifiques du Québec inc. ;
- la Société du Réseau informatique des collèges inc. ;
- le CIPP inc. [Centre intégré en pâtes et papiers] ;
- le programme d'assurance du réseau de la santé et des services sociaux géré par l'Association québécoise des établissements de santé et de services sociaux (inclus en 2008-2009) ;
- la Société de gestion informatique SOGIQUE inc.

2.71 Le tableau 7 présente l'incidence de l'inclusion de ces six entités sur les principaux postes des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2010.

Tableau 7
Incidence de l'inclusion des entités sur les principaux postes des états financiers (2009-2010)

	Augmentation (en millions de dollars)
Actifs financiers	41
Passifs	50
Dette nette	**9**
Actifs non financiers	113
Surplus cumulés	**104**
Revenus	9
Dépenses	3
Surplus annuel	**6**

2.72 Soulignons que deux entités répondant aux critères n'ont pas encore été incluses dans le périmètre comptable puisque les données financières ont été obtenues trop tardivement pour permettre de les inclure dès cette année et que l'incidence financière était peu importante au 31 mars 2010. Il s'agit du Secrétariat général du secteur de la santé et des services sociaux et de Syscor. Le CF nous a indiqué que ces deux entités seraient intégrées en 2010-2011. Un suivi sera effectué l'année prochaine à cet égard.

2.73 Suivi de la recommandation du groupe de travail : Poursuivre les travaux pour rendre les données financières des réseaux conformes aux PCGR.

2.74 Au cours de l'année financière 2009-2010, les conventions comptables des cégeps ont été modifiées afin de les rendre conformes aux PCGR du secteur public et à celles du gouvernement. De leur côté, les universités, y compris l'Université du Québec et ses composantes, ont préparé leurs états financiers conformément aux PCGR du Canada pour les organismes sans but lucratif puisqu'il s'agit du référentiel comptable qui leur est applicable.

2.75 En ce qui concerne les établissements du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS) et les commissions scolaires, ils avaient harmonisé leurs conventions comptables en 2008-2009, mais il restait certaines conventions à modifier.

2.76 En résumé, en 2009-2010, l'ensemble des conventions comptables des établissements du réseau de l'éducation (RE) et du RSSS ont été modifiées, dont celles sur les passifs environnementaux et les congés sociaux. Le chapitre 4 de ce tome contient une section qui traite de façon plus explicite des modifications apportées aux données financières de ces établissements en 2009-2010.

Réforme comptable : les conventions comptables des établissements des réseaux ont été modifiées.

2.77 Suivi de la recommandation du groupe de travail : Mandater les ministères responsables des réseaux, en collaboration avec les ministères centraux, d'entamer des travaux afin de faciliter l'inclusion harmonieuse des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement, en conformité avec les conventions comptables du gouvernement.

2.78 En collaboration avec le CF, le MELS et le MSSS ont élaboré et communiqué à leur réseau respectif des directives pour apporter les changements requis à leurs conventions comptables. Le MELS a notamment préparé des guides de fermeture pour la préparation des états financiers des établissements et des guides de conversion aux PCGR pour les établissements de son réseau. Il a également offert du soutien aux différentes entités du réseau de l'éducation pour leur faciliter le passage aux PCGR.

2.79 Le MSSS, de son côté, a de nouveau modifié le contenu du rapport financier annuel (communément appelé AS-471) produit par les entités du réseau afin d'obtenir des informations plus précises sur les transactions entre apparentés et sur différents postes des états financiers. Ces informations étaient requises pour permettre la consolidation ligne par ligne dans les états financiers du gouvernement.

2.80 Quant à lui, le CF a contribué aux travaux en préparant différents outils, dont des instructions pour la comptabilisation de la provision pour congés de maladie.

2.81 Suivi de la recommandation du groupe de travail : Mandater les ministères centraux, afin qu'ils mettent en place, en collaboration avec les ministères responsables des réseaux et dans le respect de l'autonomie des entités des réseaux, un cadre de gestion prévoyant des mécanismes de suivi financier et de reddition de comptes plus formels.

2.82 Les lois nécessaires pour mettre en application cette recommandation ont été modifiées et elles contiennent maintenant des dispositions qui permettent au ministre des Finances de recueillir les informations nécessaires pour répondre à ses besoins.

2.83 Les commissions scolaires ont transmis au CF des données financières périodiques au 31 décembre 2009, au 30 juin 2010 et au 30 septembre 2010. De telles informations n'ont cependant pas été produites par les cégeps ni par l'Université du Québec. La communication en temps opportun des informations suffisantes et de qualité qui répondent aux besoins du gouvernement demeure un défi.

Défi : communication en temps opportun d'informations suffisantes et de qualité.

2.84 Les établissements du RSSS ont également transmis au MSSS des rapports périodiques sur les résultats du fonds d'exploitation. Cependant, le CF utilise des prévisions faites par le MFQ pour estimer la situation financière du RSSS lors de l'élaboration des rapports mensuels portant sur les opérations financières.

2.85 Somme toute, nous sommes satisfaits des progrès accomplis relativement à l'inclusion des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement et nous considérons que ces recommandations sont appliquées.

Financement de la réforme comptable

2.86 Un des enjeux importants pour le gouvernement portait sur le financement des dépenses additionnelles comptabilisées dans les livres des établissements des réseaux. En effet, à la suite des redressements effectués pour harmoniser leurs conventions comptables, les établissements du RE et du RSSS ont accusé des déficits cumulés importants.

Harmonisation des conventions comptables : déficits cumulés importants des établissements.

2.87 La *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et diverses dispositions législatives concernant la mise en œuvre de la réforme comptable*, sanctionnée en septembre 2009, prévoit une somme de 6645 millions de dollars pour pourvoir au paiement de ces dépenses, soit 2893 millions pour le RE et 3752 millions pour le RSSS, ainsi que toutes sommes requises, en 2009-2010 et au cours des années financières subséquentes, afin de pourvoir aux révisions de ces dépenses. Dans la foulée, le Conseil des ministres a adopté deux décrets le 24 mars 2010. Il y ordonne que des sommes soient prises dans le Fonds consolidé du revenu afin de pourvoir au paiement :

- des dépenses inscrites dans la dette nette au 1er avril 2008 à la suite de la réforme comptable pour les entités du RE ainsi que du RSSS ;
- des déficits cumulés des entités du RSSS à cette date.

2.88 Ces décrets ont donné lieu à des écritures dans les états financiers consolidés du gouvernement. Les dépenses ainsi comptabilisées, établies après une révision à l'automne 2010, totalisent finalement 8376 millions de dollars, soit 4246 millions pour le RE et 4130 millions pour le RSSS.

Réforme comptable : financement par le gouvernement de dépenses des établissements totalisant 8,4 G$.

2.89 Le tableau 8 présente les principaux écarts entre les dépenses de subventions accordées aux établissements du RSSS et du RE dans la foulée de la réforme comptable et celles prévues dans la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et diverses dispositions législatives concernant la mise en œuvre de la réforme comptable*.

Tableau 8
Écart entre les dépenses de subventions accordées aux établissements des réseaux dans la foulée de la réforme comptable et celles prévues dans la loi (en millions de dollars)

	RE	RSSS	Total
Dépenses comptabilisées au 31 mars 2010	4 246	4 130	**8 376**
Dépenses prévues dans la loi avant révision	2 893	3 752	**6 645**
Écart	**1 353**	**378**	**1 731**
Explications			
Révision à la hausse de l'incidence des modifications de conventions comptables se rapportant aux immobilisations des établissements du réseau	821	26	**847**
Révision à la hausse des dépenses à la charge du gouvernement au 1er avril 2008 à la suite d'ajustements reliés à l'application de la comptabilité d'exercice dans le RE	262	–	**262**
Révision à la hausse des passifs au titre des congés de maladie, des vacances et d'autres avantages sociaux futurs au 1er avril 2008	97	319	**416**
Révision à la hausse (baisse) des intérêts à payer au 1er avril 2008	42	(10)	**32**
Évaluation du passif environnemental au 1er avril 2008	131	54	**185**
Autres	–	(11)	**(11)**

2.90 Ainsi, conformément aux PCGR du Canada, le gouvernement présente à l'annexe 22 de ses états financiers consolidés des dépenses exceptionnelles du Fonds consolidé du revenu liées à la réforme et, en contrepartie, des revenus exceptionnels des établissements des réseaux.

Comptabilité d'exercice pour les revenus

2.91 Suivi des recommandations du groupe de travail :

- Développer des méthodes d'estimation pour les diverses catégories de revenus fiscaux à l'aide d'extractions de données et de banques de données historiques.
- Revoir régulièrement ses méthodes d'estimation des revenus fiscaux afin qu'elles soient toujours à point.

Suivi de la recommandation du Vérificateur général : Se doter à court terme d'un plan d'action assorti d'un échéancier qui lui permettra d'améliorer les méthodes d'estimation des revenus fiscaux, notamment l'élaboration de banques de données historiques.

2.92 En cours d'année, le ministère du Revenu du Québec procède à des estimations concernant ses revenus d'impôts provenant des particuliers et des taxes à la consommation afin de les comptabiliser dans les états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Par la suite, ces estimations sont comparées avec les données réelles disponibles en date du 30 juin, ce qui a donné lieu en 2010 à des ajustements globaux de 219 millions de dollars pour les impôts et de 105 millions pour les taxes. Ces sommes correspondent à un très faible pourcentage des revenus totaux.

2.93 L'utilisation de données réelles minimise le besoin de recourir à des méthodes d'estimation validées pour les diverses catégories de revenus fiscaux. Toutefois, le gouvernement a manifesté le souhait de produire ses états financiers plus tôt. Or, un dépôt plus hâtif des Comptes publics pourrait nécessiter une démonstration du fait que les estimations faites jusqu'à présent sont fiables en les validant sur la base des données historiques, d'extractions de données et de tout autre élément. Nous invitons donc le gouvernement à s'assurer régulièrement que ses méthodes d'estimation demeurent adéquates.

2.94 D'autre part, soulignons qu'au cours de l'année financière terminée le 31 mars 2010, le ministère s'est doté d'un plan d'action et d'un échéancier pour donner suite aux recommandations mentionnées ci-dessus.

2.95 Nous sommes donc satisfaits des progrès réalisés relativement à la comptabilisation des revenus fiscaux et nous considérons que ces recommandations sont appliquées.

Autre sujet abordé par le groupe de travail

2.96 Suivi de la recommandation du groupe de travail : Poursuivre les travaux sur la comptabilisation des immobilisations d'infrastructures routières conformément aux recommandations du CCSP.

Année 2009-2010 : implantation de l'approche par composantes pour les infrastructures routières.

2.97 En 2009-2010, le ministère des Transports du Québec (MTQ) a modifié, comme c'était prévu dans son plan de mise en œuvre, sa méthode pour la comptabilisation des infrastructures routières ; il a utilisé une approche par composantes. Cette méthode consiste à séparer les composantes d'une route ou d'une structure en fonction de leur durée de vie utile et à les comptabiliser séparément. Cette méthode est conforme aux PCGR applicables au secteur public. Nos travaux de vérification nous ont permis de conclure que cette modification a bien été comptabilisée et présentée dans les livres du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2010.

2.98 Selon la nouvelle méthode, les grands projets qui se réalisent sur plus d'une année sont désormais considérés comme faisant partie des travaux en cours. Par conséquent, aucun amortissement n'est calculé pour ces grands projets tant qu'ils ne sont pas mis en service. Le ministère réalise également un nombre considérable de projets de moindre importance. Pour ces autres projets, la règle utilisée pour calculer l'amortissement dans l'année où débutent les travaux est celle de la demi-année. Nous sommes satisfaits des méthodes utilisées par le ministère pour amortir les nouveaux projets.

2.99 Dorénavant, le MTQ procédera à la radiation systématique des composantes au moment où elles auront atteint leur durée de vie utile. Cependant, seules les composantes importantes seront radiées des livres au moment réel de leur remplacement ou de leur disposition.

2.100 Nous sommes satisfaits des progrès accomplis concernant les travaux sur la comptabilisation des immobilisations d'infrastructures routières et nous considérons que cette recommandation est appliquée.

Portrait des modifications comptables depuis la mise en œuvre de la réforme de la comptabilité du gouvernement

2.101 L'année financière 2009-2010 marque la fin de la réforme comptable entreprise en 2007. Celle-ci a eu un impact majeur sur les états financiers du gouvernement. Afin d'en évaluer les effets totaux sur ces états financiers, nous présentons dans le tableau 9 l'évolution des déficits cumulés du gouvernement depuis le 31 mars 2006. Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec des quatre dernières années présentent dans les notes complémentaires et les annexes toute l'information pertinente sur les modifications comptables exposées dans le tableau 9.

Tableau 9
Évolution des déficits cumulés depuis le 31 mars 2006 (en millions de dollars)

Déficits cumulés au 31 mars 2006	**(91 699)**
Modifications comptables	
Réforme comptable	(9 574)
Entreprises du gouvernement	(2 939)
Évaluation des passifs environnementaux	(1 666)
Évaluation des passifs nets des régimes de retraite	(1 322)
Évaluation des impôts sur le revenu à recevoir	165
Total	**(15 336)**
Solde redressé	**(107 035)**
Quotes-parts dans les autres éléments du résultat étendu des entreprises du gouvernement	**(27)**
Surplus (déficit) annuel	
Année financière terminée le 31 mars 2007	1 993
Année financière terminée le 31 mars 2008	1 650
Année financière terminée le 31 mars 2009	(1 258)
Année financière terminée le 31 mars 2010	(2 940)
Total	**(555)**
Déficits cumulés au 31 mars 2010	**(107 617)**

2.102 Certains constats se dégagent du tableau 9, dont ceux qui suivent :

- Depuis 2007, les modifications comptables liées à la réforme ont eu pour effet d'augmenter les déficits cumulés de 9574 millions de dollars. En fait, elles expliquent, à elles seules, 60 p. cent de l'augmentation des déficits cumulés de cette période.

Modifications comptables : la réforme a augmenté les déficits cumulés de 9,6 G$.

- Les entreprises du gouvernement ont également eu à modifier de façon significative leurs conventions comptables au cours de ces quatre années, ce qui a eu pour effet d'augmenter les déficits cumulés de 2939 millions de dollars. À ce chapitre, soulignons tout particulièrement la modification par Hydro-Québec de sa méthode d'amortissement des immobilisations corporelles qui étaient auparavant amorties selon la méthode de l'amortissement à intérêts composés. La direction de la société estime que « la méthode de l'amortissement linéaire est celle qui reflète le mieux le rythme auquel elle s'attend à consommer les avantages économiques futurs de ces actifs ». À elle seule, cette modification a eu comme conséquence d'augmenter les déficits cumulés du gouvernement du Québec de 3758 millions.
- L'année 2006-2007 a marqué non seulement la mise en œuvre de la réforme comptable, mais également l'inscription par le gouvernement de ses passifs environnementaux. Ces passifs découlent de faits passés et leur recensement ainsi que leur estimation sont très complexes. Conséquemment, au fur et à mesure qu'ils sont répertoriés et mesurés, le gouvernement les inscrit directement dans ses déficits cumulés. Cet exercice se terminera en 2010-2011 et, par la suite, les sommes résultant de la réévaluation de ces passifs devront être comptabilisées dans les résultats annuels.
- L'évaluation des passifs nets des régimes de retraite est aussi une opération complexe. Le gouvernement a modifié la période d'amortissement des gains et pertes actuariels découlant de certains régimes ainsi que la base de calcul des intérêts au titre des régimes de retraite, qui est dorénavant l'année financière du gouvernement. Cela a entraîné l'inscription dans les déficits cumulés d'une somme de plus de 1322 millions de dollars, et ce, principalement au cours de l'exercice 2009-2010.
- Durant cette période, les déficits annuels ont contribué à 3 p. cent de la croissance des déficits cumulés.

2.103 Les changements les plus importants apportés par la réforme de la comptabilité du gouvernement ont été les modifications comptables découlant de l'inclusion des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement. Comme nous l'avons mentionné précédemment, au 31 mars 2010, 345 organismes avaient été ajoutés aux entités consolidées dans les états financiers du gouvernement. Ces changements ont amené, entre autres, les augmentations suivantes :

Augmentation des passifs de 22,6 G$.

- hausse des passifs de 22,6 milliards de dollars, dont plus de 4,7 milliards se rapportent aux dettes des entités des réseaux auprès d'institutions financières et 12,6 milliards, aux dettes de Financement-Québec (FQ) et de la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ). En effet, l'inclusion des entités des réseaux a eu comme conséquence directe de modifier le statut comptable de FQ et de la CHQ, étant donné que leurs clientèles étaient essentiellement composées des entités des réseaux. Les deux entités étaient considérées comme des entreprises du gouvernement avant la réforme. À ce titre, leurs dettes, c'est-à-dire 12,6 milliards, n'étaient pas incluses dans celles du gouvernement. La révision du statut de ces deux entités a eu pour effet d'ajouter leurs dettes à celles du gouvernement ;
- accroissement des actifs non financiers de 16,3 milliards de dollars, dont la quasi-totalité proviennent des immobilisations des réseaux ;
- augmentation des déficits cumulés de 6,7 milliards de dollars.

2.104 Une autre modification importante en 2006-2007 a été la comptabilisation sur une base d'exercice des revenus de l'impôt sur le revenu et les biens, des taxes à la consommation et de droits et permis. Cette dernière a eu pour effet d'augmenter de 3,5 milliards de dollars les passifs et de 1,6 milliard les déficits cumulés.

2.105 Par ailleurs, pour ce qui est des autres modifications liées à la réforme, la variation des passifs et des actifs non financiers s'explique principalement par le changement de statut comptable d'Immobilière SHQ et, conséquemment, par l'inclusion dans les états financiers du gouvernement des passifs et des actifs de cette entité. Cette dernière était considérée comme une entreprise du gouvernement avant la réforme.

2.106 Le tableau 10 présente uniquement le portrait des modifications comptables découlant de la réforme de la comptabilité du gouvernement sur les principaux postes des états financiers consolidés. Ce portrait résulte de l'addition des modifications comptables présentées dans la note 3 des états financiers consolidés vérifiés du gouvernement des quatre dernières années. Ce tableau n'a pas pour objectif de refléter l'effet cumulatif de la réforme depuis sa mise en œuvre.

Tableau 10
Portrait des modifications comptables résultant de la réforme comptable concernant les principaux postes des états financiers consolidés (en millions de dollars)

	Modifications découlant de l'inclusion des entités des réseaux*	Comptabilité d'exercice pour les revenus	Autres modifications	Total
Actifs financiers	(445)	1 840	21	1 416
Passifs	22 553	3 458	3 454	29 465
Dette nette	**(22 998)**	**(1 618)**	**(3 433)**	**(28 049)**
Actifs non financiers	16 298	–	2 445	18 743
Déficits cumulés	**(6 700)**	**(1 618)**	**(988)**	**(9 306)****
Revenus	3 697	315	481	4 493
Dépenses	3 910	29	286	4 225
Surplus (déficit)	**(213)**	**286**	**195**	**268**

* Les sommes incluent celles liées aux changements de statut comptable de la CHQ et de FQ ainsi que la compensation des dettes du Fonds de financement pour le financement des avances à ces deux entités. Ces changements ont eu pour effet de réduire les actifs financiers de 2 249 millions de dollars, d'augmenter les passifs de 13 023 millions et les actifs non financiers de 15 300 millions ainsi que de réduire les déficits cumulés de 28 millions.

** Ce montant comprend 268 millions de dollars de surplus découlant des modifications comptables liées à la réforme de la comptabilité du gouvernement.

Situation financière du gouvernement: un portrait plus juste.

2.107 Cette réforme comptable a représenté un travail colossal pour tous les intervenants. Elle aura permis au gouvernement du Québec de présenter dans ses états financiers consolidés un portrait plus juste de sa situation financière et ainsi d'améliorer sa reddition de comptes à cet égard.

Annexe 1 – Rapport du vérificateur général

À l'Assemblée nationale,

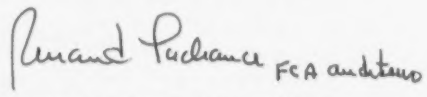
J'ai vérifié l'état consolidé de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2010 ainsi que les états consolidés des résultats de fonctionnement, des déficits cumulés, de la variation de la dette nette et des flux de trésorerie de l'année financière terminée à cette date. La responsabilité de la préparation de ces états financiers incombe au ministre des Finances. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par le gouvernement, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

À mon avis, ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2010 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de ses déficits cumulés, de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, selon les principes comptables généralement reconnus du Canada.

Par ailleurs, comme l'exige la *Loi sur le vérificateur général* (L.R.Q., chapitre V-5.01), j'exprime l'opinion que ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2010 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de ses déficits cumulés, de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, selon les conventions comptables du gouvernement du Québec qui sont énoncées dans la note 1 afférente aux états financiers consolidés. De plus, conformément à cette loi, je déclare qu'à mon avis, à l'exception de l'application rétroactive des modifications aux conventions comptables expliquées dans la note 3, ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

Le vérificateur général du Québec,



Renaud Lachance, FCA auditeur

Québec, le 12 novembre 2010

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

CHAPITRE 3

Restrictions et commentaires dans le rapport du vérificateur

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Introduction **3.1.1**

Société nationale du cheval de course **3.2.1**

Université du Québec à Montréal **3.3.1**

Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec

Conformité aux dispositions financières de sa loi constitutive **3.4.1**

Commission de la construction du Québec

Respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes **3.5.1**

Les commentaires des entités apparaissent après les sujets traités, s'il y a lieu.

Abréviations et sigles

PCGR	Principes comptables généralement reconnus	SONACC	Société nationale du cheval de course
		UQAM	Université du Québec à Montréal

Introduction

3.1.1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général du Québec procède à des travaux de vérification des états financiers de plusieurs entités du secteur public. Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises ainsi que sur les états financiers ou les rapports financiers des établissements des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux. Les résultats de chaque intervention sont consignés dans un document appelé « rapport du vérificateur », qui est publié avec les états financiers ou d'autres informations financières.

3.1.2 Suivant la formulation usuelle, la vérification de l'information financière a pour but de « fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes ». Effectuée selon les normes de vérification généralement reconnues (NVGR) du Canada, elle comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

3.1.3 De plus, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux des autres vérificateurs lorsque la vérification des livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement ou d'une société administrée leur est confiée, conformément à la loi.

3.1.4 Lorsque le vérificateur constate une dérogation aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada ou aux conventions comptables appropriées d'une importance supérieure à un seuil critique déterminé en vertu des normes ou encore qu'une limitation a été imposée à l'étendue de ses travaux, il doit formuler une restriction dans son rapport. La restriction peut revêtir une des formes suivantes :

- une opinion avec réserve, lorsque le vérificateur se fait une opinion favorable des états financiers pris dans leur ensemble, mais la nuance par suite d'une dérogation aux PCGR ou aux conventions comptables appropriées ou encore d'une limitation de son travail de vérification ;
- une opinion défavorable, lorsque le vérificateur est d'avis que les états financiers ne donnent pas une image fidèle selon les PCGR ou les conventions comptables appropriées ;
- une récusation, lorsque le vérificateur n'est pas en mesure de se faire une opinion sur les états financiers par suite d'une limitation de son travail de vérification.

3.1.5 Le Vérificateur général peut également faire, dans son rapport, les commentaires qu'il juge appropriés sur les états financiers couverts par son rapport, les règles ou conventions comptables en vertu desquelles ces états financiers sont préparés ainsi que sur la forme et le contenu des documents d'informations financières.

3.1.6 Dans le cadre des travaux de vérification de l'information financière, le Vérificateur général procède également à la vérification de la conformité des opérations ayant une incidence financière avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. Il arrive ainsi que des cas de non-conformité soient décelés. Selon leur importance financière, ils peuvent alors être mentionnés dans son rapport du vérificateur par l'ajout de paragraphes consécutifs à son opinion. Notons que la conformité des activités n'ayant pas d'incidence financière est traitée dans les tomes qui présentent les résultats des vérifications de l'optimisation des ressources, dans la mesure où ce sujet est retenu dans les objectifs de vérification ou les critères d'évaluation propres à chaque mission.

3.1.7 Les travaux qu'il effectue aux fins de la vérification de l'information financière ou de l'exercice de son droit de regard peuvent amener le Vérificateur général à faire des observations qu'il juge utile de communiquer à la direction de l'entité vérifiée; en de telles circonstances, il livre aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport à la direction. Le présent chapitre expose les restrictions, les constatations, les recommandations, les cas de non-conformité ainsi que les autres éléments qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

Société nationale du cheval de course

Équipe :
Patrick Dubuc
Directeur de vérification

Julie Laflamme
Chargée de projet

3.2.1 Le périmètre comptable du gouvernement englobe les entités qui sont sous son contrôle. Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public décrit ainsi ce dernier : « Le contrôle s'entend du pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'un autre organisme de sorte que les activités de celui-ci procureront des avantages attendus au gouvernement ou l'exposeront à un risque de perte. » Par ailleurs, les PCGR du Canada prévoient que la capacité du gouvernement de prendre le contrôle temporaire d'un autre organisme dans des circonstances exceptionnelles, telle une situation de crise découlant notamment d'une défaillance du conseil d'administration, ne constitue pas en soi une forme de contrôle. Ce contrôle temporaire est de nature à court terme et il est exercé en vue d'être abandonné dès la crise terminée.

3.2.2 Comme nous l'avons mentionné les deux dernières années, l'interprétation du gouvernement selon laquelle le contrôle qu'il exerce est temporaire fait en sorte que la Société nationale du cheval de course (SONACC) n'était pas incluse dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2010. Or, certains éléments militent en faveur d'une révision de la position prise par le gouvernement au regard du contrôle qu'il exerce sur cette société.

3.2.3 À notre avis, le gouvernement a le pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives de la SONACC, de façon que les activités de celle-ci lui procurent des avantages ou l'exposent à un risque de perte. En outre, compte tenu du fait que les dispositions qui confèrent le contrôle sont enchâssées dans une loi, nous estimons peu probable que ce contrôle soit temporaire. Par exemple, la *Loi concernant la Société nationale du cheval de course* prévoit que les biens de la société seront dévolus à l'État en cas de dissolution.

La Société devrait être incluse dans les états financiers du gouvernement.

3.2.4 La SONACC présente dans ses états financiers consolidés au 31 décembre 2009 des actifs nets négatifs de 10,5 millions de dollars à la date de clôture. Cette situation découle de l'inscription d'actifs de 26 millions et de passifs de 36,5 millions, incluant un emprunt de 10,4 millions remboursable au gouvernement du Québec. Il convient également d'ajouter que le gouvernement a transmis une lettre de cautionnement pour des emprunts totalisant 25,7 millions contractés par la Société auprès d'institutions financières. Par surcroît, le rapport de vérification comporte une restriction parce que les vérificateurs n'ont pas été à même de valider si les immobilisations corporelles de 24,8 millions comptabilisées au 31 décembre 2009 auraient dû être dévaluées. Par ailleurs, il est mentionné dans les états financiers que la continuité d'exploitation de la SONACC repose sur sa capacité d'obtenir le soutien financier du gouvernement du Québec jusqu'à la réalisation de ses actifs.

Restriction dans le rapport du vérificateur concernant les immobilisations.

3.2.5 Puisque la SONACC est inactive, elle devra liquider ses actifs afin de pouvoir rembourser le gouvernement. En outre, les dettes envers des tiers non apparentés (26,1 millions de dollars) viennent à échéance dans moins d'un an.

3.2.6 En plus du prêt de 10,4 millions de dollars et de la caution sur des emprunts de 25,7 millions, le gouvernement a consenti dans le passé à la SONACC une avance de 12,7 millions pour l'acquisition de la filiale SONACC inc. Bien qu'elle n'ait jamais été remboursée, cette avance ne figure plus dans le bilan de la SONACC. En effet, cette dernière considère que les conditions nécessitant le remboursement de cette avance n'ont pas été remplies. Ces conditions sont essentiellement basées sur la rentabilité des activités de la filiale SONACC inc., qui présentait des capitaux propres déficitaires de 2,7 millions au 31 décembre 2009.

3.2.7 Par ailleurs, l'avance de 12,7 millions de dollars figure toujours dans les livres du gouvernement. Celui-ci estime qu'il récupérera la totalité de son investissement – soit le prêt de 10,4 millions et l'avance de 12,7 millions – et, en conséquence, il n'inscrit aucune provision pour pertes relativement aux créances visées, qui se chiffrent à 23,1 millions. Il estime aussi que la caution offerte sur les emprunts de la SONACC, totalisant 25,7 millions, ne sera pas exercée. La possibilité pour le gouvernement de récupérer son investissement dépendra de la valeur de réalisation des actifs de la SONACC. Les traitements comptables, bien que différents, sont justifiés selon les PCGR du Canada applicables à la SONACC et au gouvernement.

3.2.8 **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de revoir le statut comptable de la Société nationale du cheval de course afin d'inclure celle-ci dans son périmètre comptable.**

3.2.9 **Commentaires du ministère des Finances du Québec**

« Dans ce dossier, l'intention du gouvernement a toujours été de n'exercer qu'un contrôle temporaire sur la SONACC afin de favoriser la cession des activités de cette société à un promoteur indépendant pour la relance de l'industrie des courses de chevaux. D'ailleurs, l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur la Société nationale du cheval de course*, en juin 2006, s'inscrivait dans cette optique. Depuis, la majorité des actions ciblées pour la relance ont été réalisées, la SONACC ayant fait cession de l'ensemble de ses activités et actifs, à l'exception de certaines immobilisations.

« Par ailleurs, le gouvernement détient une participation dans la SONACC, comptabilisée au coût, sous la forme d'un prêt au montant de 10,4 millions de dollars et d'une avance de 12,7 millions. Au 31 mars 2010, le gouvernement croit fermement, sur la base de la valeur marchande des immobilisations de la SONACC, qu'il peut récupérer la totalité de ces prêts et avances.

« Comme le mentionne le Vérificateur général, le traitement comptable dans les états financiers du gouvernement des transactions effectuées avec la SONACC est justifié selon les PCGR. »

3.2.10 Nous tenons à signaler que le ministère n'a pas adhéré à la recommandation.

Université du Québec à Montréal

Équipe :

Patrick Dubuc
Directeur de vérification

Christian Madore
Chargé de projet

3.3.1 L'inclusion des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement implique que les données financières de chacune d'entre elles sont intégrées dans les états financiers consolidés de celui-ci. Il est donc important que les données provenant de ces entités soient de qualité pour que nous puissions formuler une opinion sur la fidélité des états financiers consolidés du gouvernement. Une des façons de confirmer cette qualité est de communiquer avec les vérificateurs des états financiers des principaux établissements. À cette occasion, nous nous assurons que leur opinion ne comporte aucune restriction ni aucun commentaire qui pourrait avoir une incidence sur les états financiers consolidés du gouvernement.

3.3.2 L'Université du Québec à Montréal (UQAM) est l'une des entités qui ont été intégrées dans les états financiers consolidés du gouvernement du Québec depuis le 31 mars 2007. Son exercice financier annuel se termine le 31 mai. Dans ses états financiers pour 2009-2010, le gouvernement a utilisé les données financières vérifiées du 31 mai 2009 et les données préparées par l'UQAM pour la période allant du 1er juin 2009 au 31 mars 2010.

3.3.3 **Restrictions dans le rapport du vérificateur relativement aux immobilisations, à la dette et aux engagements.**

Dans ses rapports sur les états financiers de l'UQAM pour les exercices terminés les 31 mai 2008 et 2009, le vérificateur externe mentionnait qu'il n'était pas en mesure de se faire une opinion sur les coûts des immobilisations et le montant de la dette à long terme de 125 millions de dollars (112 millions au 31 mai 2008) pour l'Îlot Voyageur, tous comptabilisés dans le Fonds des immobilisations, ni sur les engagements liés à ce projet, faute d'avoir reçu une confirmation externe quant au degré d'avancement des travaux. En ce qui concerne l'exercice terminé le 31 mai 2010, le rapport du vérificateur externe sur les états financiers de l'UQAM n'avait pas encore été délivré au moment de la rédaction du présent rapport. En 2007-2008, le gouvernement avait ajouté une provision de 200 millions pour faire face à une probable dévaluation future des actifs de l'UQAM liés à l'Îlot Voyageur. Il a maintenu cette provision en 2008-2009 et en 2009-2010, en plus de verser une somme équivalente dans une fiducie créée pour tenir l'UQAM indemne des conséquences financières de cette dévaluation.

3.3.4 Dans le cadre de notre mandat de vérification des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2010, le vérificateur externe a appliqué des procédés de vérification sur les données préparées par l'UQAM pour la période comprise entre le 1er juin 2009 et le 31 mars 2010. De plus, nous avons réalisé d'autres travaux qui nous ont permis de conclure que la provision de 200 millions de dollars comptabilisée dans les états financiers du gouvernement était toujours justifiée au 31 mars 2010.

3.3.5 **Îlot Voyageur : le coût de la transaction démontre que la dévaluation était adéquate.**

En novembre 2010, la Société immobilière du Québec a acquis les actifs de l'Îlot Voyageur, qui comprennent les terrains et les édifices, ainsi que des actifs des entreprises de gestion de la gare d'autobus exploités sur ce site, pour 45,5 millions de dollars. Cette transaction vient confirmer que le traitement comptable utilisé par le gouvernement dans ses états financiers consolidés au 31 mars 2010 concernant la dévaluation des actifs de l'UQAM liés à l'Îlot Voyageur était adéquat.

Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec

Équipe :
Christine Roy
Directrice de vérification

Sylvie Turgeon
Chargée de projet

Conformité aux dispositions financières de sa loi constitutive

3.4.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes du Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec pour l'exercice terminé le 30 juin 2010. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de cette entité. Cependant, le rapport du vérificateur fait état d'un cas de non-conformité aux dispositions financières de la *Loi sur le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec.*

3.4.2 L'article 57 de cette loi prévoit ceci : « Le Conservatoire ne peut effectuer des paiements ou assumer des obligations dont le coût dépasse, dans un même exercice financier, les sommes dont il dispose pour l'exercice au cours duquel ces paiements sont effectués ou ces obligations assumées. »

3.4.3 Or, les résultats déficitaires cumulés au 30 juin 2010 totalisant 2,7 millions de dollars témoignent du fait que le Conservatoire a effectué des paiements ou assumé des obligations dont le coût dépassait les sommes dont il disposait. Ainsi, les dispositions de l'article 57 de la *Loi sur le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec* n'ont pas été respectées.

Non-conformité à un article de loi : déficits cumulés de 2,7 M$.

3.4.4 Nous avons recommandé au Conservatoire de prendre les dispositions nécessaires afin de respecter l'article 57 de sa loi constitutive au cours du prochain exercice financier.

3.4.5 Commentaires du Conservatoire

« Le Conservatoire a complété son troisième exercice financier depuis la mise en vigueur de sa loi constitutive et la mise en place de la nouvelle corporation publique autonome. La situation déficitaire à laquelle fait face la corporation est attribuable à des facteurs structurels au plan des charges et à une sous-évaluation des crédits transférés par le gouvernement du Québec. Le Conservatoire, en collaboration avec la ministre responsable, est à compléter un diagnostic de la situation financière depuis avril 2007, moment de sa création. À partir de quoi, des recommandations seront faites aux instances décisionnelles. »

3.4.6 Nous tenons à signaler que le Conservatoire a adhéré à la recommandation.

Commission de la construction du Québec

Équipe :
Thuy Lan Ha
Directrice de vérification

Anne-Marie Hubert
Chargée de projet

Respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes

3.5.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Commission de la construction du Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2009. Les travaux de vérification ont pris fin le 30 avril 2010. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de cette entité. Cependant, le rapport du vérificateur fait état d'un cas de non-conformité aux dispositions relatives au financement et à l'évaluation de la solvabilité des régimes de retraite de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*.

3.5.2 Le rapport du vérificateur sur les états financiers de la Commission pour les exercices terminés les 31 décembre 2001, 2002 et 2003 contenait une restriction portant sur le non-respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes figurant dans la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, entrée en vigueur le 1er janvier 2001. Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2004, la restriction ne concernait plus que les dispositions relatives au financement et à l'évaluation de la solvabilité des régimes de retraite de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. Depuis 2004, l'évaluation actuarielle permettant d'établir la valeur des obligations du régime au 31 décembre, telle qu'elle est présentée dans les notes afférentes aux états financiers, reflète les modifications requises par la loi.

3.5.3 Cependant, la Commission est toujours en pourparlers avec la Régie des rentes du Québec quant à l'application des dispositions relatives au financement et à l'évaluation de la solvabilité des régimes de retraite. Le rapport du vérificateur sur les états financiers de la Commission pour les exercices terminés les 31 décembre 2005, 2006, 2007, 2008 et 2009 contient donc un commentaire relativement à leur non-conformité, les dispositions n'ayant pas été appliquées au régime supplémentaire de rentes.

3.5.4 En effet, la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* indique que la période d'amortissement des déficits actuariels aux fins de solvabilité, qui découlent d'une modification au régime, ne peut excéder cinq ans. En ce qui a trait à l'exercice terminé le 31 décembre 2009, l'application de cette disposition concernant la période d'amortissement aurait entraîné une hausse de la cotisation : 5,424 dollars par heure travaillée au lieu de 2,015 dollars pour un apprenti ou un compagnon. Une telle augmentation aurait servi à amortir la portion du déficit de 2 110 820 milliers de dollars non couverte par les cotisations pour services passés déterminées pour les cinq prochaines années.

Non-conformité à la loi : déficit actuariel de solvabilité non financé de 2,1 G$.

3.5.5 **Nous avons de nouveau recommandé à la Commission de respecter les dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* auxquelles elle est assujettie.**

3.5.6 Commentaires de la Commission

« La Commission respectera les dispositions législatives auxquelles elle est assujettie. À cet égard, les discussions se poursuivent avec la Régie des rentes du Québec concernant l'application pour le régime de retraite de l'industrie de la construction de certains éléments relatifs au financement et à la solvabilité. »

3.5.7 Nous tenons à signaler que la Commission a adhéré à la recommandation.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

CHAPITRE 4

Vérification des établissements des réseaux

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	**4.1.1**
Réseau de la santé et des services sociaux	
Vérification des établissements du réseau de la santé et des services sociaux	**4.2.1**
Suivi des constats et des recommandations de 2008-2009	**4.2.7**
Contenu du rapport financier annuel des établissements	**4.2.8**
Portée et étendue de la vérification	**4.2.13**
Consolidation du réseau de la santé et des services sociaux	**4.2.23**
Opérations entre apparentés	**4.2.26**
Comptabilisation du financement des déficits d'exploitation cumulés au 1er avril 2008	**4.2.32**
Comptabilisation des subventions du ministère de la Santé et des Services sociaux par les établissements	**4.2.36**
Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux	**4.3.1**
Réseau de l'éducation	
Consolidation du réseau	**4.4.1**
Fin d'année financière différente	**4.4.2**
Harmonisation des conventions comptables	**4.4.5**
Travaux réalisés par les vérificateurs des établissements	**4.4.9**
Délai de production des états financiers des universités	**4.4.16**
Règles budgétaires	**4.4.23**
Vérification des établissements du réseau de l'éducation	**4.4.29**
Commissions scolaires	**4.4.32**
Cégeps	**4.4.35**
Subventions relatives aux immobilisations et à la provision pour les congés de maladie et les vacances des réseaux	
Immobilisations	**4.5.1**
Provision pour les congés de maladie et les vacances	**4.5.9**
Annexe 1 – *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*	

Les commentaires des entités apparaissent après les sujets traités.

Abréviations et sigles

AS-471	Rapport financier annuel produit par les établissements du réseau selon les directives du ministère de la Santé et des Services sociaux
ASSS	Agence de la santé et des services sociaux
Comptes publics	États financiers consolidés du gouvernement du Québec (Volume 1)
CGTSIM	Comité de gestion de la taxe scolaire de l'Île de Montréal
CS	Commission scolaire
LSSSS	*Loi sur les services de santé et les services sociaux*
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
NCA	Normes canadiennes d'audit
OSBL	Organisme sans but lucratif
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
RE	Réseau de l'éducation
RSSS	Réseau de la santé et des services sociaux
RPSSS	Réseau public de la santé et des services sociaux
UQ	Université du Québec

Introduction

4.1.1 Depuis juin 2008, des modifications à la *Loi sur le vérificateur général* permettent au titulaire de cette fonction d'entreprendre, à sa discrétion, des travaux de vérification financière auprès d'entités associées au réseau de la santé et des services sociaux (RSSS) ainsi qu'au réseau de l'éducation (RE). Des sommes substantielles sont affectées annuellement au financement des activités de ces réseaux. Ainsi, les montants alloués aux établissements inclus dans le périmètre comptable du gouvernement se sont élevés, en 2009-2010, à 17,4 milliards de dollars pour le RSSS et à 10,7 milliards pour celui de l'éducation. À ces sommes, s'ajoutent les subventions exceptionnelles respectives de 4,1 et de 4,2 milliards de dollars accordées au cours de cette année pour le financement des effets de la réforme comptable et des déficits cumulés au 1er avril 2008 par les établissements de la santé et des services sociaux.

4.1.2 En 2009-2010, pour la première fois, les données des états financiers des établissements des réseaux ont été consolidées ligne par ligne dans les états financiers du gouvernement du Québec, et ce, en vertu des normes de comptabilité du secteur public. Il s'agit là d'un changement important qui a nécessité des travaux considérables de la part des établissements, du gouvernement du Québec ainsi que des équipes affectées à la vérification financière.

4.1.3 Dans les prochains paragraphes, nous faisons état des résultats de nos travaux de vérification financière en 2009-2010 ainsi que des recommandations en découlant. De plus, nous effectuons le suivi de celles que nous avons formulées l'an dernier. Nous abordons également certains éléments particuliers qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires.

Réseau de la santé et des services sociaux

Équipe :
André Veillette
Directeur de vérification

Marie-Catherine Tremblay
Chargée de projet

Vérification des établissements du réseau de la santé et des services sociaux

4.2.1 Afin de parfaire notre connaissance des opérations des établissements, nous avons effectué en 2009-2010 la vérification des mêmes établissements que ceux de l'année précédente, soit le Centre montérégien de réadaptation (budget de 44 millions de dollars), le Centre de santé et de services sociaux Pierre-Boucher (budget de 288 millions) et le Centre de santé et de services sociaux de Québec-Nord (budget de 179 millions).

4.2.2 Nos travaux se sont terminés en juin 2010. À l'exception des éléments mentionnés dans l'annexe du rapport du vérificateur, nous avons exprimé une opinion selon laquelle le rapport financier annuel de chacun de ces établissements donne, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière au 31 mars 2010 (revenus et dépenses, évolution de sa situation financière, données financières et quantitatives de ses centres d'activités) selon les conventions comptables décrites dans la note 3 des états financiers.

Le rapport financier annuel donne une image fidèle de la situation financière.

4.2.3 De plus, notre rapport précise que le rapport financier annuel de l'établissement, qui n'a pas été établi selon les principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada qui lui sont applicables, n'est pas destiné à être utilisé par quiconque autre que les administrateurs de cet établissement, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et l'Agence de la santé et des services sociaux (ASSS). De même, ce rapport ne peut être utilisé à aucune autre fin que celles pour lesquelles il a été établi.

4.2.4 Cette précision est justifiée par le fait que, même si les établissements sont des organismes sans but lucratif (OSBL) et qu'un référentiel comptable s'adresse à eux de manière spécifique, le MSSS utilise principalement les PCGR applicables au secteur public pour établir leurs conventions comptables, et ce, pour faciliter la consolidation du RSSS.

4.2.5 Toutefois, cette situation devrait être corrigée l'an prochain puisque des changements apportés aux PCGR permettront alors aux OSBL du secteur public d'utiliser les PCGR applicables au secteur public.

4.2.6 Par ailleurs, les nouvelles normes canadiennes d'audit (NCA) seront en vigueur pour la vérification du prochain exercice. Le libellé du rapport de l'auditeur indépendant devra donc être modifié pour tenir compte des changements édictés par ces nouvelles normes.

Suivi des constats et des recommandations de 2008-2009

4.2.7 L'année dernière, nous avons fait des constats relativement au contenu du rapport financier annuel (communément appelé AS-471) que doivent produire les établissements du réseau ainsi que sur la portée et l'étendue de la vérification établies par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS) et le *Règlement sur la gestion financière des établissements et des conseils régionaux*.

Contenu du rapport financier annuel des établissements

4.2.8 Afin de répondre aux demandes de l'agence et du ministre, les établissements cumulent et produisent une quantité importante de données de nature financière, quantitative (notamment à l'égard du volume d'activités) et administrative (en matière de main-d'œuvre, entre autres) dans leur rapport financier annuel respectif.

4.2.9 L'année dernière, nous avions constaté que le réseau vivait une période intense de changements concernant l'information financière et opérationnelle. Nous étions d'avis que le moment était propice pour que le MSSS se penche sur le contenu du rapport financier annuel que chaque établissement doit produire.

4.2.10 Les représentants du ministère nous avaient informés de leur intention d'élaborer un plan de travail pour effectuer la révision de ce contenu. Étant donné la complexité du réseau et le volume de ses activités, il est à prévoir qu'une telle révision exige une somme de travail considérable. Néanmoins, au bout du compte, de grands avantages peuvent en résulter puisque la préparation et la vérification du rapport financier annuel requièrent d'importants efforts de la part de chacun des 289 établissements publics et privés du réseau.

4.2.11 En 2010, le MSSS s'est penché sur l'information exigée dans le rapport financier annuel afin d'en revoir le caractère essentiel. Au terme de cet exercice, la majeure partie de l'information financière a été jugée pertinente par le ministère. Par ailleurs, cet exercice aura permis de réduire de près de 60 p. cent la quantité d'information qui devra être vérifiée par un auditeur indépendant.

La majeure partie de l'information financière a été jugée pertinente par le ministère.

4.2.12 En tenant compte des limites du système actuel, il appert que le contenu du rapport financier annuel au 31 mars 2011 ne fera pas l'objet de modifications significatives. Selon le MSSS, le déploiement d'une nouvelle application informatique en 2011-2012 permettra alors de concrétiser les modifications les plus importantes.

Portée et étendue de la vérification

4.2.13 Les vérificateurs externes sont tenus, en vertu des exigences de la LSSSS, d'exprimer leur opinion sur tout le contenu du rapport en question. Or, d'habitude, l'opinion de ces professionnels porte uniquement sur les états financiers.

4.2.14 En plus des particularités relatives au contenu même du rapport financier annuel, les caractéristiques de la vérification qui doit être effectuée auprès des établissements rattachés au réseau sont aussi édictées par la LSSSS ainsi que par le *Règlement sur la gestion financière des établissements et des conseils régionaux*. Ce règlement, qui établit les assises du programme de vérification à intégrer dans les missions confiées aux vérificateurs externes, a été adopté en 1984. Depuis, il a subi peu de modifications malgré l'évolution des normes de certification.

4.2.15 Le libellé du règlement crée de la confusion et prête à interprétation quant à la portée et à l'étendue des travaux de vérification à réaliser, puisque le vocabulaire employé s'éloigne sensiblement de celui en usage dans la profession comptable.

Le libellé du règlement, qui date de 1984, crée de la confusion et prête à interprétation.

4.2.16 La nature et l'étendue des travaux de vérification n'étant spécifiées ni dans le règlement ni dans les directives ministérielles, elles sont très variables d'un vérificateur à l'autre. Cette variabilité dans la nature et l'étendue des travaux de vérification qui portent sur la conformité des opérations, l'efficacité des contrôles internes ainsi que l'intégralité et l'exactitude des données quantitatives fait en sorte que le niveau d'assurance obtenu par le ministère n'est pas constant.

4.2.17 Nous avions recommandé au ministère de préciser ses exigences au regard des vérificateurs externes en s'assurant que celles-ci sont conformes à la réglementation.

4.2.18 Le MSSS, en collaboration avec le comité des comptables agréés œuvrant auprès du RSSS, a réalisé des travaux afin de comparer les éléments actuels du mandat du vérificateur externe et les responsabilités de l'auditeur indépendant avec les nouvelles NCA. Le ministère est d'avis que les NCA couvrent adéquatement le mandat actuel du vérificateur externe selon les normes édictées par le *Règlement sur la gestion financière des établissements et des conseils régionaux* à l'égard des données financières. Toutefois, elles ne couvrent pas les données non financières comme les unités de mesure et les heures travaillées et rémunérées, ni l'audit du contrôle interne. Le ministère a donc amorcé une réflexion dans le but de définir le mandat des auditeurs indépendants relativement aux données non financières, ainsi que le contenu du rapport qui découlera de leurs travaux.

Réflexion amorcée pour définir le mandat des auditeurs indépendants relativement aux données non financières.

4.2.19 Pour l'exercice qui se terminera le 31 mars 2011, de nouvelles directives seront transmises aux établissements visant à préciser la portée et l'étendue de la vérification qui sera effectuée par les vérificateurs externes. Enfin, le ministère poursuivra ses travaux afin de réviser la réglementation actuellement en vigueur dans les meilleurs délais.

4.2.20 **Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux :**

- **de s'assurer que la valeur des données non financières recueillies auprès des établissements est supérieure aux coûts encourus pour les compiler et les transmettre aux utilisateurs ;**
- **de modifier la réglementation en vigueur afin de préciser le mandat des vérificateurs externes en lien avec les nouvelles normes canadiennes d'audit.**

4.2.21 **Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux**

« Les travaux actuellement en cours au ministère se poursuivront quant au caractère essentiel des informations à recueillir auprès des établissements à même le rapport financier annuel et quant à la modification de la réglementation en vigueur relative au mandat des vérificateurs externes. »

4.2.22 Nous tenons à souligner que le ministère a adhéré à nos recommandations.

Consolidation du réseau de la santé et des services sociaux

4.2.23 En 2009-2010, le RSSS, tout comme celui de l'éducation, a été consolidé ligne par ligne dans les états financiers du gouvernement. Cette méthode exige de disposer d'information beaucoup plus détaillée, notamment afin d'identifier et d'éliminer les opérations entre apparentés et de présenter adéquatement les différents postes et notes complémentaires dans les états financiers du gouvernement.

4.2.24 L'utilisation de cette méthode en 2009-2010 a été l'occasion de finaliser l'harmonisation des conventions comptables des établissements du RSSS avec celles du gouvernement. Des corrections de l'ordre de 511 millions de dollars ont ainsi été apportées aux montants établis dans les exercices précédents. Depuis la mise en œuvre de la réforme en 2007, ces corrections totalisent 2567 millions de dollars. Ces montants ont été comptabilisés rétroactivement sans retraitement des données comparatives des exercices précédents. Ce traitement comptable signifie que ces sommes ont été inscrites directement dans les déficits cumulés du gouvernement, sans passer par les résultats annuels.

Corrections inscrites directement dans les déficits cumulés du gouvernement: 2567 M$.

4.2.25 De plus, le MSSS a adopté une nouvelle convention comptable pour la comptabilisation des coûts de réhabilitation des sites contaminés des établissements. Il a comptabilisé globalement un passif de 54 millions de dollars pour les sites contaminés répertoriés. Aucun passif n'a cependant été comptabilisé dans les états financiers des établissements concernés.

Opérations entre apparentés

4.2.26 La conciliation des opérations entre apparentés dans le RSSS représente une tâche gigantesque. Le MSSS doit d'une part énumérer les opérations effectuées entre les 209 organismes du réseau (y compris ceux contrôlés par des organismes du réseau inclus dans le périmètre comptable) et, d'autre part, indiquer quelles sont les opérations que ces 209 organismes exécutent avec les autres entités du gouvernement comme la Corporation d'hébergement du Québec, Financement Québec, le ministère du Revenu, etc. En prévision de la consolidation ligne par ligne, le MSSS avait modifié le contenu du rapport financier annuel afin d'obtenir plus de détails sur les opérations et sur les soldes apparentés. En outre, les établissements et les agences devaient confirmer les soldes apparentés avec les établissements ou agences concernés.

4.2.27 Malgré les efforts déployés, les résultats de cette opération n'ont pas atteint les objectifs fixés. De nombreux écarts ont été relevés dans les conciliations des comptes apparentés. Certaines opérations peuvent être comptabilisées par le MSSS sans qu'elles le soient par les établissements et vice-versa.

Malgré les efforts déployés, de nombreux écarts ont été relevés dans les conciliations des comptes apparentés.

4.2.28 Ainsi, selon les informations vérifiées produites par les établissements publics du réseau, ceux-ci affichent des déficits cumulés globaux de 1 511 millions de dollars au 31 mars 2010, ce qui contraste avec les surplus cumulés de 219 millions de dollars présentés à l'annexe 22 des Comptes publics au 31 mars 2010.

4.2.29 Le tableau 1 présente la conciliation des déficits cumulés établis selon les établissements du réseau public de la santé et des services sociaux (RPSSS) avec les surplus cumulés présentés à l'annexe 22 des états financiers consolidés du gouvernement.

Tableau 1
Conciliation des surplus (déficits) cumulés établis selon les états financiers du réseau de la santé et des services sociaux avec ceux présentés à l'annexe 22 des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2010 (en millions de dollars)

	Surplus (déficits) cumulés
Déficits cumulés des établissements selon leurs états financiers vérifiés	**(1 511)**
Financement des déficits cumulés au 1er avril 2008 par le gouvernement du Québec non encore inscrit par les établissements	1 563
Ajustements inscrits dans les états financiers consolidés du gouvernement, mais non inscrits dans ceux des établissements	208
Correction pour réduire le coût net des immobilisations des établissements du montant de la TVQ (opérations entre apparentés)	(206)
Surplus cumulés des établissements aux fins des états financiers du gouvernement	**54**
Surplus cumulés des agences de la santé et des services sociaux	147
Surplus cumulés des organismes contrôlés par les établissements du réseau et autres ajustements	18
Surplus cumulés de l'ensemble des entités selon l'annexe 22 des états financiers consolidés du gouvernement	**219**

4.2.30 Plusieurs facteurs expliquent la différence qui existe entre les déficits cumulés présentés aux états financiers des établissements et les surplus cumulés présentés aux états financiers du gouvernement comme le tableau 1 l'indique :

Déficits cumulés vs surplus cumulés : plusieurs facteurs expliquent la différence.

- la comptabilisation du financement des déficits d'exploitation cumulés au 1er avril 2008 par le gouvernement du Québec, mais pas par les établissements ;
- les ajustements inscrits dans les états financiers du gouvernement, mais non inscrits dans ceux des établissements relativement à la comptabilisation des subventions du MSSS par les établissements ;
- la comptabilisation d'une correction pour réduire le coût net des immobilisations des établissements du montant de la TVQ puisque le paiement de celle-ci constitue une opération entre apparentés. De fait, le coût des immobilisations a été réduit de 314 millions de dollars, l'amortissement cumulé de 108 millions et les déficits cumulés ont été augmentés de 206 millions de dollars ;
- la prise en compte des surplus cumulés des agences de 147 millions de dollars ainsi que la consolidation de certains organismes contrôlés par les établissements du réseau et autres ajustements relatifs aux surplus cumulés de 18 millions de dollars.

4.2.31 Nous expliquons de façon plus détaillée les deux premiers éléments mentionnés ci-dessus dans les paragraphes qui suivent.

Comptabilisation du financement des déficits d'exploitation cumulés au 1er avril 2008

4.2.32 Profitant de la mise en œuvre de la réforme comptable, le gouvernement a obtenu de l'Assemblée nationale la marge de manœuvre nécessaire pour régulariser la situation financière déficitaire des établissements du RPSSS au 1er avril 2008.

4.2.33 Ainsi, le 24 mars 2010, le gouvernement a adopté un décret dans lequel il ordonne que soient prises sur le fonds consolidé du revenu :

- Afin de pourvoir à la constitution d'une provision, les sommes requises pour le paiement des dépenses inscrites à la dette nette au 1er avril 2008, lesquelles résultent de la réforme comptable du gouvernement effectuée en 2007. Celles-ci sont énumérées à l'annexe 1 du décret.
- Les sommes requises pour le paiement des déficits d'exploitation cumulés des établissements qui totalisent 1 563 millions de dollars au 1er avril 2008.

4.2.34 Faisant suite à ce décret, le MSSS a comptabilisé dans ses états financiers 2009-2010 une dépense exceptionnelle de transfert, totalisant 4 130 millions de dollars, pour le financement des modifications comptables qui découlent de la réforme (2 567 millions) et des déficits d'exploitation cumulés au 1er avril 2008 (1 563 millions).

4.2.35 Par ailleurs, conformément aux directives reçues du MSSS, les établissements n'ont pas inscrit dans leurs états financiers, au même moment que ce dernier, leur portion de cette subvention qui découle dudit décret. Ainsi, au 31 mars 2010, les établissements n'avaient pas encore comptabilisé le financement de leurs déficits d'exploitation cumulés au 1er avril 2008 dans leurs états financiers. De ce fait, les déficits cumulés des établissements sont supérieurs de 1 563 millions de dollars aux résultats cumulés présentés dans les Comptes publics.

Financement des déficits d'exploitation pas encore comptabilisé : 1 563 M$.

Comptabilisation des subventions du ministère de la Santé et des Services sociaux par les établissements

4.2.36 Nous avons constaté que le MSSS n'est pas en mesure d'exercer un suivi financier rigoureux de toutes les subventions qu'il alloue aux établissements du réseau pour financer des programmes spécifiques ni d'expliquer adéquatement les différences qui existent entre les revenus inscrits à cet égard par les établissements et les dépenses qu'il inscrit lui-même à ses livres. Plusieurs raisons peuvent expliquer ces écarts.

4.2.37 Premièrement, les établissements comptabilisent les revenus de subventions lorsqu'ils sont confirmés par le MSSS. Étant donné que cette confirmation peut être obtenue plusieurs mois après la fin de l'année financière, cette situation est problématique. Alors qu'au MSSS, la dépense est comptabilisée dans l'exercice financier en cours, l'établissement, n'ayant pas reçu de confirmation du ministère, ne la comptabilise dans ses revenus que dans l'exercice financier suivant. Il y a donc un décalage entre le moment où les revenus sont comptabilisés par les établissements et celui où la dépense l'est par le MSSS.

Il y un décalage entre le moment où les revenus sont comptabilisés par les établissements et celui où la dépense l'est par le ministère.

4.2.38 Pour concilier la dépense du MSSS avec les revenus des établissements, le ministère enregistre centralement les revenus non confirmés aux établissements et non inscrits par ces derniers dans leurs états financiers. Les ajustements de cette nature qui ont été passés directement aux déficits cumulés totalisent 208 millions de dollars. Voici, d'après les compilations du ministère, quelques exemples de situations qui ont nécessité des ajustements aux livres dans la dernière année :

- 52 millions de dollars de dépenses comptabilisées par le MSSS en 2009-2010 n'ont pas été comptabilisés dans leurs revenus par les établissements ;
- 97 millions de subventions accordées pour des fins spécifiques aux établissements ont été comptabilisées centralement dans les revenus de ces derniers par le MSSS afin que le montant de revenus inscrit à ce chapitre par les établissements concorde avec celui inscrit par le MSSS.

4.2.39 Il résulte de cette façon de procéder qu'en plus de rendre difficile la conciliation des revenus des établissements avec la dépense du ministère, ce décalage dans l'inscription des revenus par les établissements a pour effet d'altérer le portrait du respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* pour une année donnée (voir la section *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*).

4.2.40 Deuxièmement, l'information disponible ne permet pas toujours au MSSS de concilier les informations dont il a besoin pour faire le suivi des subventions comptabilisées par les établissements avec les siennes, compte tenu du fait que la classification des subventions, qui transitent par les agences, est parfois différente. Par ailleurs, il obtient l'information des établissements très tardivement en fin d'année, de sorte qu'il ne dispose pas suffisamment de temps pour analyser les différences de traitement comptable. En effet, selon les directives du MSSS, les agences et les établissements doivent transmettre leur rapport financier au plus tard le 15 juin. Pourtant, à la fin d'octobre 2010, trois entités n'avaient pas encore transmis leur rapport financier vérifié.

4.2.41 Troisièmement, le MSSS octroie des subventions suivant des modalités établies avec les ASSS. De fait, les agences versent ces subventions aux établissements selon des conditions différentes de celles qui ont été conclues avec le MSSS. Il devient donc très ardu de repérer dans les rapports financiers annuels des établissements le montant dû par le ministère.

4.2.42 Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux :

- de prendre les mesures requises afin que soient identifiés toutes les opérations et tous les soldes apparentés au 31 mars pour les éliminer lors de la consolidation des états financiers ;
- de confirmer au moment opportun le montant des subventions octroyées aux établissements afin que les revenus soient comptabilisés par ces derniers dans le bon exercice financier ;
- d'obtenir l'information requise afin de lui permettre d'exercer un suivi financier rigoureux de toutes les subventions octroyées.

4.2.43 **Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux**

« La consolidation intégrale 2009-2010 a nécessité des adaptations majeures aux états financiers produits par les agences et les établissements. Les efforts exigés par cet exercice ont été très importants autant au sein du réseau qu'au ministère de la Santé et des Services sociaux. Nous y avons mis tous les efforts requis afin que cette nouvelle façon de procéder soit implantée avec succès. À cet effet, le vérificateur général a émis une opinion sans réserve sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec au 31 mars 2010.

« Le ministère poursuivra ses travaux afin d'améliorer la qualité de l'information utilisée lors de la préparation des Comptes publics plus spécifiquement en lien avec les opérations entre apparentées et le suivi des subventions. »

4.2.44 Nous tenons à souligner que le ministère a adhéré à nos recommandations.

Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux

Équipe :
André Veillette
Directeur de vérification

Pier-Luc Fortin
Chargé de projet

4.3.1 La *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, présentée à l'annexe 1, édicte qu'à compter de l'exercice financier 2000-2001, un établissement public du réseau doit, en cours d'année financière, maintenir l'équilibre entre ses dépenses et ses revenus de fonctionnement et ne pas terminer celle-ci en enregistrant un déficit. Il est également prévu que le ministre de la Santé et des Services sociaux peut établir des mécanismes de contrôle afin de s'assurer de l'atteinte de l'objectif de cette loi.

4.3.2 Nous avons observé que plusieurs établissements dérogent à la loi depuis son entrée en vigueur. Depuis 2002-2003, nous recommandons au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements du RPSSS se conforment à la loi en maintenant leur équilibre budgétaire.

Plusieurs établissements dérogent toujours à la loi.

4.3.3 En 2008-2009, dans la foulée de la réforme comptable, le MSSS a modifié les conventions comptables du réseau afin de les harmoniser avec celles du gouvernement. La façon de déterminer le surplus ou le déficit annuel comptable a ainsi été changée.

4.3.4 La réforme comptable a aussi amené la consolidation des données financières du RSSS avec les états financiers consolidés du gouvernement. Le processus de consolidation a fait apparaître des disparités entre les résultats comptabilisés par le MSSS et les états financiers produits par les établissements (voir la section Réseau de la santé et des services sociaux). Ces différences peuvent modifier les résultats établis dans les états financiers vérifiés des établissements, compliquant par le fait même l'évaluation du degré de respect de la loi.

Plusieurs éléments rendent plus complexe l'évaluation du respect de la loi.

4.3.5 Les établissements du RSSS produisent leurs états financiers selon une forme prescrite par le MSSS. La comptabilité par fonds a été retenue par ce dernier. Les activités des établissements sont encadrées par des règles édictées par le ministre. Aux fins de l'évaluation du respect de la loi, le ministère prend en compte uniquement les résultats du fonds d'exploitation en excluant ainsi les autres fonds, soit le fonds d'immobilisation, les fonds affectés, le fonds de stationnement, etc. L'utilisation de la comptabilité par fonds peut permettre de présenter des déficits d'exploitation et, en même temps, des surplus liés à certaines activités comptabilisées dans d'autres fonds. Cette situation rend complexe la compréhension de la situation financière réelle des établissements par les administrateurs.

4.3.6 Par ailleurs, le MSSS apporte certains ajustements aux résultats d'exploitation établis selon les PCGR pour les rendre comparables à ceux des années antérieures, dressés selon les conventions qu'il a édictées. Ainsi, le portrait de la situation des établissements qui contreviennent à la loi diffère de celui que l'on aurait en utilisant les résultats annuels totaux fondés sur les PCGR dans les états financiers vérifiés.

4.3.7 D'après les calculs effectués par le ministère, encore cette année, 65 des 191 établissements publics du réseau, soit 34 p. cent (41 p. cent en 2009), affichent un déficit et ainsi, ne respectent pas la loi. Selon les calculs du MSSS, effectués aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, le déficit net total de tous les établissements du réseau était de 120 millions de dollars en 2009-2010. Ce déficit net résulte de la différence qui existe entre les déficits réalisés par 65 établissements, représentant 150 millions de dollars, et les surplus réalisés par les 126 autres établissements, lesquels totalisent 30 millions de dollars. Parmi les 65 établissements à avoir déclaré un déficit en 2009-2010, 39 de ceux-ci accusent un déficit depuis au moins 5 ans. Force est de constater que, malgré l'existence d'une loi en vigueur depuis maintenant 10 ans, l'équilibre budgétaire n'est toujours pas atteint par l'ensemble des établissements publics du réseau.

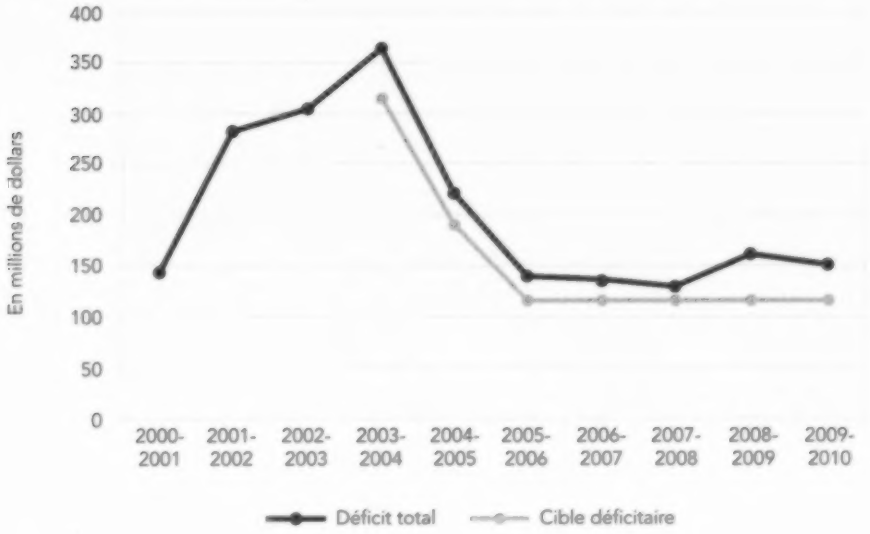
4.3.8 Les déficits constatés au cours des dix dernières années étaient dans une large mesure prévus et même autorisés par le MSSS. Par exemple, en 2009-2010, 69 p. cent des déficits encourus avaient été autorisés au préalable par le ministère. En effet, en début d'année, ce dernier autorise une cible déficitaire maximale qui peut être réalisée par certains établissements publics. Cette pratique vise à permettre un retour graduel à l'équilibre budgétaire. Ainsi, en 2003-2004, la cible déficitaire maximale était fixée à 318 millions de dollars. En 2004-2005, elle a été ramenée à 192 millions. Depuis 2005-2006, cette cible déficitaire annuelle s'élève à 116 millions de dollars.

Le ministère autorise des cibles budgétaires déficitaires.

4.3.9 Cette pratique du ministère, qui consiste à autoriser des cibles déficitaires en contrevenant ainsi à la loi, mérite d'être revue. Rappelons que le premier alinéa de l'article 5 de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* stipule que, « dès le début d'une année financière, le ministre transmet à chaque agence l'enveloppe budgétaire qui lui est allouée conformément à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (chapitre S-4.2) aux fins d'assurer le financement des dépenses relatives à la prestation des services que les établissements publics sont appelés à fournir. »

4.3.10 Le graphique 1 démontre que le total des déficits de fonctionnement annuels, enregistrés par les établissements aux prises avec un manque à gagner, a légèrement diminué en 2009-2010, alors qu'il avait augmenté en 2008-2009 à la suite de quatre années de diminution. Il établit aussi la comparaison entre le niveau de ces déficits et la cible déficitaire autorisée annuellement.

Graphique 1
Déficit annuel d'exploitation et cible déficitaire des établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux



4.3.11 Il nous est difficile de comprendre pourquoi, après dix années, l'équilibre budgétaire voulu par cette loi n'a pas été atteint. Nous pouvons cependant souligner certaines causes susceptibles de nuire au respect de la loi, à savoir :

Certaines causes susceptibles de nuire à l'atteinte de l'équilibre budgétaire.

- les subventions accordées par le MSSS sont insuffisantes pour répondre aux besoins des établissements déficitaires ;
- le décalage existant entre le moment de l'inscription de certaines dépenses par les établissements et celui où les subventions y afférentes sont confirmées par le MSSS et inscrites par les établissements peut altérer le portrait du respect de la loi (voir la section Réseau de la santé et des services sociaux) ;
- la pratique des cibles budgétaires déficitaires autorisées par le MSSS permet aux établissements concernés d'enregistrer un déficit plutôt que de réduire leurs dépenses pour atteindre l'équilibre budgétaire ;
- des établissements ne réussissent pas à gérer en fonction des enveloppes budgétaires qui leur sont destinées et dont les montants sont décidés par l'agence de qui ils relèvent.

4.3.12 Depuis la mise en œuvre de la réforme comptable, il serait possible d'utiliser deux autres montants pour mesurer l'atteinte de l'équilibre budgétaire, soit le résultat du fonds d'exploitation établi selon les PCGR ou le résultat de tous les fonds établi également selon les PCGR.

4.3.13 Le tableau 2 présente le portrait des établissements déficitaires selon la définition utilisée.

Tableau 2
Résultats des établissements du réseau public de la santé et des services sociaux au 31 mars 2010 établis selon différentes définitions (en millions de dollars)

	Fonds d'exploitation				Tous les fonds	
	Définition actuelle		PCGR		PCGR	
	Nombre	**Résultat annuel total**	**Nombre**	**Résultat annuel total**	**Nombre**	**Résultat annuel total**
Établissements déficitaires	65	(150)	67	(144)	82	(166)
Établissements en surplus	126	30	124	95	109	70
Total	**191**	**(120)**	**191**	**(49)**	**191**	**(96)**

4.3.14 Le tableau 2 montre que le portrait des entités qui sont en équilibre budgétaire diffère selon la définition retenue. En outre, puisque les PCGR ont été adoptés par les établissements en 2008-2009, il est maintenant possible de mieux évaluer leur performance financière. Nous invitons donc le MSSS à réévaluer sa définition de la mesure de l'équilibre budgétaire aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* à la lumière de l'adoption des PCGR applicables au secteur public.

4.3.15 **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement :**

- **de déterminer les causes expliquant la non-atteinte de cet équilibre ;**
- **de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire ;**
- **de réévaluer sa définition de la mesure de l'équilibre budgétaire aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* à la lumière de l'adoption des principes comptables généralement reconnus du secteur public.**

4.3.16 **Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux**

« Le gouvernement s'était fixé comme objectif le rétablissement de l'équilibre budgétaire annuel des établissements du réseau de la santé et des services sociaux sur une période de trois ans, soit pour 2006-2007. Des allocations budgétaires de 175 millions de dollars ont permis de réduire le déficit. Ces ajouts financiers visaient à soutenir les établissements publics dans leur gestion des ressources financières afin d'atteindre le retour à l'équilibre. Toutefois, les budgets subséquents à 2005-2006 ne prévoyaient pas de financement supplémentaire à ce titre.

« Le déficit d'exploitation annuel est passé de 155,9 millions de dollars en 2008-2009 à un montant de 150,9 millions de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 2010 pour un écart par rapport à la cible déficitaire provinciale de 34 millions de dollars (0,18 p. cent du budget 2009-2010). Il est à noter que 20,5 millions de dollars (60,3 p. cent) de cet écart sont attribuables uniquement aux deux établissements de la région du Nunavik pour lesquels un financement équivalant au déficit de l'exercice est prévu selon la décision du gouvernement (CT 209048 – 15 juin 2010). L'allocation de la dernière tranche de 125 millions de dollars, à titre de révision des bases budgétaires, permettrait de ramener le déficit du réseau à un montant de l'ordre de 25 millions de dollars. Le ministère entend poursuivre ses démarches pour la mise en place de plans d'équilibre budgétaire afin de réduire cet écart financier.

« De plus, des travaux sont actuellement en cours afin de revoir la définition de la mesure de l'équilibre budgétaire afin qu'elle reflète mieux l'adoption des principes comptables généralement reconnus du secteur public. »

4.3.17 Nous tenons à souligner que le ministère a adhéré à nos recommandations.

Réseau de l'éducation

Équipe :
Yves Doré
Directeur de vérification

Mélanie Girard
Chargée de projet

Consolidation du réseau

4.4.1 L'année financière 2009-2010 s'est avérée être une année charnière pour le réseau de l'éducation (RE). Afin de se conformer aux recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, le RE, à l'instar du RSSS, a été consolidé pour la première fois cette année selon la méthode de consolidation ligne par ligne. La consolidation du réseau a nécessité l'harmonisation des conventions comptables de tous les établissements avec celles du gouvernement. L'effet de cette consolidation sur les déficits cumulés du gouvernement, d'une somme de 880 millions de dollars, a été comptabilisé rétroactivement sans retraitement des données comparatives de l'année financière précédente. Ce traitement comptable signifie que cette somme de 880 millions a été inscrite directement aux déficits cumulés du gouvernement, sans passer par les résultats annuels.

Fin d'année financière différente

4.4.2 Pour bien comprendre l'ampleur de l'effort fourni par les différents acteurs impliqués dans le processus d'élaboration des états financiers du gouvernement au 31 mars 2010, il faut rappeler que la fin d'année financière des commissions scolaires et des cégeps est le 30 juin et que celle de l'Université du Québec (UQ) et ses universités constituantes, écoles supérieures et institut de recherche est le 31 mai. Ces fins d'années différentes ont compliqué le processus de consolidation et la vérification de leurs données financières.

4.4.3 Pour réaliser cette consolidation, les 72 commissions scolaires (CS), le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'Île de Montréal (CGTSIM), les 48 cégeps ainsi que l'UQ ont dû produire de l'information financière supplémentaire en date du 31 mars 2010. L'information financière transmise devait également inclure les renseignements nécessaires à la préparation de l'ensemble des notes et des annexes aux états financiers du gouvernement.

4.4.4 Cette première consolidation ligne par ligne des 136 organismes du RE a nécessité de leur part un important travail de compilation en plus des travaux de validation et d'identification des transactions avec les autres entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement – transactions entre apparentés.

Première consolidation ligne par ligne des 136 organismes du réseau de l'éducation.

Harmonisation des conventions comptables

4.4.5 Au cours de l'année financière 2009-2010, les conventions comptables des cégeps ont été modifiées afin de les rendre conformes aux PCGR applicables au secteur public et à celles du gouvernement.

4.4.6 De leur côté, les universités, incluant l'UQ, ont préparé cette année leurs états financiers conformément aux PCGR du Canada pour les organismes sans but lucratif puisqu'il s'agit du référentiel comptable qui leur est applicable. Par le passé, les états financiers étaient préparés conformément aux recommandations du *Cahier des définitions, des termes et des directives de présentation du rapport financier annuel* destiné aux universités du Québec. Ces recommandations comportaient des différences par rapport aux PCGR du Canada en ce qui a trait notamment à la comptabilisation des vacances à payer, des avantages sociaux futurs et des immobilisations.

4.4.7 En ce qui concerne les CS, ces dernières avaient converti leurs conventions comptables l'an dernier. Elles ont complété l'exercice d'harmonisation cette année.

4.4.8 Ces modifications apportées aux conventions comptables pour les rendre conformes aux PCGR visaient entre autres à faciliter l'intégration des informations financières des établissements du réseau aux états financiers du gouvernement. L'utilisation des PCGR par ces entités permettra également une meilleure comparaison de leur situation financière avec celle des entités similaires dans les autres provinces. Ces modifications ont nécessité des redressements importants, notamment au regard de la comptabilisation d'une provision pour les congés de maladie et de vacances ainsi que des intérêts courus sur les dettes. De plus, des ajustements au coût et à l'amortissement cumulé de certaines catégories d'immobilisations ont dû être faits. En outre, les établissements ont procédé au recensement de leurs passifs environnementaux afin de permettre au gouvernement de comptabiliser centralement une provision à cet égard.

Travaux réalisés par les vérificateurs des établissements

4.4.9 Compte tenu du fait que la fin d'année financière des établissements du RE diffère de celle du gouvernement, aucun rapport de vérificateur externe n'était produit concernant les données financières utilisées aux fins de la préparation des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2010. Afin de nous permettre de formuler une opinion sur les états financiers du gouvernement, nous avons mandaté les vérificateurs externes de 30 CS, du CGTSIM, de 10 cégeps et de 4 composantes de l'UQ afin qu'ils effectuent des travaux sur les données financières fournies en date du 31 mars 2010.

Manque de rigueur dans la préparation des données financières au 31 mars.

4.4.10 Les résultats obtenus à la suite de ces travaux ont révélé un manque de rigueur dans la préparation des données financières au 31 mars par certains établissements. Ainsi, les travaux de vérification des données financières produites au 31 mars nous ont permis de constater des lacunes dans le processus de clôture des états financiers. Les principales lacunes concernent la démarcation des opérations au 31 mars ainsi que l'identification et l'élimination des transactions entre apparentés. À ce chapitre, plusieurs vérificateurs mandatés pour faire des travaux dans les établissements nous ont fait part d'erreurs. Certaines transactions ont été comptabilisées dans le mauvais exercice par les établissements. Des inexactitudes ont aussi été constatées dans l'identification des transactions avec des entités apparentées, ce qui a occasionné des difficultés lors de leur consolidation.

4.4.11 En conséquence, il nous a fallu recourir à d'autres procédés de vérification appelés procédés compensatoires pour nous assurer qu'il n'y avait pas d'inexactitudes significatives dans ces données. Ces travaux additionnels nous ont permis de recueillir tous les éléments probants requis aux fins de l'émission de notre opinion de vérificateur des états financiers consolidés du gouvernement. Par exemple, nous avons sollicité la collaboration du personnel du Contrôleur des finances et du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) afin d'analyser de façon détaillée les composantes importantes des états financiers du réseau dans son ensemble. En plus de constituer un exercice laborieux, ces procédés compensatoires ne peuvent se substituer à des contrôles internes rigoureux, lesquels sont la base d'une information financière de qualité.

4.4.12 L'arrivée de nouvelles exigences en matière de normes de vérification, soit les NCA, la volonté du gouvernement de produire des états financiers plus tôt, de même que les résultats obtenus cette année à la suite des travaux réalisés par les vérificateurs externes à notre demande, nous amènent à revoir notre stratégie de vérification pour les prochaines années. Nous avons donc mentionné au Contrôleur des finances et au MELS qu'une vérification des données financières d'un certain nombre d'établissements du RE serait nécessaire à compter du 31 mars 2011.

4.4.13 **Nous avons recommandé au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport :**

- **de prendre des mesures afin de s'assurer que les établissements du réseau de l'éducation établissent une démarcation adéquate des opérations au 31 mars ;**
- **de prendre les mesures requises afin que soient identifiés toutes les opérations et tous les soldes apparentés au 31 mars pour les éliminer lors de la consolidation.**

4.4.14 **Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport**

« Le ministère prend note de ces recommandations.

« Pour la démarcation des opérations de fin d'exercice, les informations financières des commissions scolaires seront vérifiées au 31 mars 2011 conformément aux normes canadiennes d'audit. Il est raisonnable de croire que les procédures de démarcation seront plus efficaces. Quant aux états financiers des établissements des réseaux de l'enseignement supérieur, le ministère demandera une vérification au 31 mars 2011 de dix cégeps, comme il est demandé par le Vérificateur général.

« Le ministère interviendra auprès de tous les établissements afin de les sensibiliser à l'importance d'identifier ces opérations et émettra des lignes directrices en ce sens. »

4.4.15 Nous tenons à signaler que le ministère a adhéré à nos recommandations.

Délai de production des états financiers des universités

Production tardive des états financiers des universités.

4.4.16 Nous avons constaté que les états financiers vérifiés des universités au 31 mai 2010[1] n'étaient pas encore disponibles en novembre 2010, soit au moment où nous avons terminé la vérification des états financiers consolidés du gouvernement. Le règlement 6.3 des *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec* pour l'année universitaire 2009-2010 stipule pourtant ce qui suit: « Le rapport financier annuel, qui comprend les états financiers vérifiés, les annexes, le rapport du vérificateur externe et le questionnaire rempli par ce dernier, est requis pour le 30 septembre. L'approbation du rapport financier annuel par le conseil d'administration est requise pour le 31 octobre. »

4.4.17 En outre, l'article 24 de la *Loi sur l'Université du Québec* mentionne que les « états financiers de l'Université sont transmis au ministre dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent la fin de chaque exercice financier; ils contiennent ceux des universités constituantes, des instituts de recherche et des écoles supérieures. »

4.4.18 En octobre 2010, le MELS a informé les universités qu'il reportait la date de dépôt du rapport financier annuel puisqu'il n'était pas encore en mesure de produire les calculs définitifs de la subvention de fonctionnement pour l'année universitaire 2009-2010.

4.4.19 Étant donné qu'il est prévu que les états financiers de l'UQ au 30 avril 2011 seront consolidés avec ceux du gouvernement, des démarches devraient être entreprises afin que le MELS soit en mesure de fournir les informations requises à l'UQ pour qu'elle puisse produire ses états financiers consolidés avant la signature des états financiers du gouvernement. Le MELS devrait par ailleurs revoir ses pratiques afin de permettre à l'ensemble des universités de respecter le délai de production de leur rapport financier annuel, comme le règlement le prévoit.

4.4.20 **Nous avons recommandé au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de prendre les mesures nécessaires afin de fournir aux universités toutes les informations requises pour qu'elles puissent produire leurs états financiers à l'intérieur des délais prévus et, dans le cas de l'Université du Québec, en temps opportun pour la consolidation avec les états financiers du gouvernement.**

4.4.21 **Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport**

« La production des états financiers des universités a effectivement été retardée cette année, le ministère n'ayant pas terminé plus tôt d'établir les calculs définitifs.

« Le ministère verra quels sont les moyens qu'il pourrait adopter afin de permettre aux universités de produire leurs états financiers dans les délais prévus et, pour l'Université du Québec, en temps opportun pour la consolidation avec les états financiers du gouvernement. »

4.4.22 Nous tenons à signaler que le ministère a adhéré à notre recommandation.

1. La date de fin d'année de l'Université Bishop's est le 30 juin 2010.

Règles budgétaires

Règles budgétaires à modifier pour tenir compte des nouvelles conventions comptables.

4.4.23 Nos travaux de vérification nous ont également permis de constater que les règles budgétaires qui servent à déterminer le financement des établissements du RE n'avaient pas été modifiées pour tenir compte du financement de l'effet de l'harmonisation des conventions comptables de ces établissements avec celles du gouvernement, notamment au regard des immobilisations. Il existe donc un écart entre les subventions établies selon ces règles budgétaires et les subventions effectivement accordées lors de la fermeture de l'année financière.

4.4.24 Cet écart résulte notamment du fait que ces subventions établies selon les règles budgétaires sont basées sur les débours (comptabilité de caisse) alors que les établissements utilisent une comptabilité d'exercice.

4.4.25 À titre d'exemple, les PCGR applicables au secteur public obligent les établissements à comptabiliser des intérêts courus à payer en fin d'année alors que le revenu afférent est attribué uniquement l'année suivante lors du débours par le MELS.

4.4.26 **Nous avons recommandé au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de revoir les règles budgétaires afin d'arrimer les subventions qui y sont prévues avec les nouvelles conventions comptables utilisées par les établissements du réseau de l'éducation.**

4.4.27 **Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport**

« Depuis plusieurs années, le modèle de financement des établissements des réseaux de l'éducation est établi *a priori* à partir de paramètres normalisés et de facteurs de croissance de coûts des services, et en tenant compte de diverses données propres à chacun des organismes d'enseignement. Ce n'est donc pas le niveau de dépenses qui détermine le niveau de financement.

« Le ministère déterminera les modifications à apporter aux règles budgétaires 2011-2012 afin que le financement des impacts découlant de la réforme comptable soit reflété dans certaines mesures des règles budgétaires des établissements du réseau de l'éducation. »

4.4.28 Nous tenons à signaler que le ministère a adhéré à notre recommandation.

Vérification des établissements du réseau de l'éducation

4.4.29 Pour la première fois l'an dernier, nous avons réalisé des travaux de vérification financière auprès d'établissements du RE étant donné les sommes substantielles affectées annuellement au financement des activités de ce réseau. Pour l'exercice 2009-2010, près de 8 milliards de dollars ont été alloués aux CS, près de 2 milliards aux cégeps et environ 1 milliard pour l'UQ, et ce, sans compter le montant de 4,2 milliards accordé pour le financement de la réforme comptable au cours de cette dernière année. Notre implication dans la vérification de ce réseau demeure donc une priorité.

4.4.30 Pour cette deuxième année, nous avons poursuivi la vérification annuelle de trois des quatre établissements du RE vérifiés par le Vérificateur général l'an dernier. Le tableau 3 présente le budget ainsi que les dépenses réelles de ces établissements pour l'exercice terminé le 30 juin 2010.

Tableau 3
Établissements vérifiés pour l'exercice terminé le 30 juin 2010
(en millions de dollars)

	Budget annuel de dépenses	Dépenses réelles
Commission scolaire des Samares	228	230
Cégep de Sainte-Foy	73	78
Collège de Maisonneuve	63	69

4.4.31 Nos travaux se sont terminés vers la fin octobre 2010. Ils ont porté sur les états financiers ainsi que sur d'autres renseignements demandés par le MELS. Par ailleurs, nous avons aussi réalisé les travaux que nous avons demandés aux autres vérificateurs externes, mentionnés à la section précédente, sur les données financières au 31 mars 2010 pour ces trois établissements.

Commissions scolaires

4.4.32 Les commissions scolaires sont régies par la *Loi sur l'instruction publique* et ses règlements. Les travaux de vérification réalisés à la Commission scolaire des Samares ont porté sur :

- les états financiers annuels ;
- des procédés de vérification à l'égard des différentes catégories d'effectif scolaire (jeune, adulte et formation professionnelle) ;
- des mécanismes de contrôle interne quant à la déclaration de l'effectif scolaire ;
- des procédés de vérification à l'égard du respect des autorisations législatives.

4.4.33 **Restriction relative à la comptabilisation de la subvention attribuée par le gouvernement.**

Le rapport du vérificateur général accompagnant les états financiers de la Commission scolaire des Samares contient une restriction relative à la comptabilisation de la subvention attribuée par le gouvernement du Québec à la suite d'un décret pris en mars 2010 afin de financer les effets de la réforme comptable. La commission scolaire a comptabilisé directement dans les surplus ou déficits cumulés une subvention de 50 millions de dollars autorisée en mars 2010. En vertu des PCGR applicables au secteur public, cette subvention aurait dû être comptabilisée à titre de revenus de l'exercice. En conséquence, notre opinion fait état de cette comptabilisation inadéquate de la subvention. Par ailleurs, notre opinion signale également que cette inexactitude est sans effet sur le solde des surplus (déficits) accumulés au 30 juin 2010. À l'exception de cette inexactitude, les états financiers donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière de la commission scolaire au 30 juin 2010.

4.4.34 Ce type de restriction a été formulé dans le rapport des vérificateurs externes de plusieurs commissions scolaires du Québec. Par ailleurs, comme il est mentionné dans le chapitre 2, ce même revenu a été présenté adéquatement à titre de revenus exceptionnels liés à la réforme comptable dans les états financiers consolidés du gouvernement.

Cégeps

4.4.35 Les cégeps sont régis par la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* et ses règlements. Les travaux de vérification réalisés au Cégep de Sainte-Foy et au Collège de Maisonneuve pour l'exercice terminé le 30 juin 2010 ont porté sur :

- le rapport financier comprenant les états financiers dressés selon la forme prescrite par le MELS ;
- le questionnaire à l'intention du vérificateur externe relativement :
  - aux méthodes utilisées pour la collecte des données des catégories d'effectif scolaire et pour l'enregistrement des données ayant trait au personnel ;
  - à l'effectif scolaire ;
  - au cadre normatif et réglementaire ;
- les tableaux de compilation des consommations énergétiques, des coûts afférents et des superficies correspondantes ;
- le tableau de compilation des économies d'intérêts (seulement pour le Collège de Maisonneuve) ;
- les centres collégiaux de transfert de technologie (seulement pour le Collège de Maisonneuve).

4.4.36 Le rapport du vérificateur général accompagnant les états financiers des cégeps vérifiés indique qu'ils ont été établis selon des règles comptables autres que les PCGR, et ce, sans restriction quant aux deux cégeps vérifiés.

4.4.37 Nous avions noté l'an dernier une certaine confusion en ce qui concerne la nature et le nombre de mandats de vérification confiés aux vérificateurs externes des cégeps. Cette confusion existe encore, puisqu'en matière de détermination des mandats de vérification à réaliser, les vérificateurs externes doivent toujours examiner plusieurs sources pour s'assurer de leur intégralité.

Confusion dans les mandats de vérification confiés aux vérificateurs externes des cégeps.

4.4.38 Par ailleurs, étant donné que les cégeps répondent à la définition des OSBL selon la préface du *Manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés*, ils devraient utiliser les normes comptables s'appliquant aux OSBL pour la préparation de leurs états financiers. Toutefois, le MELS, dans le but de faciliter la consolidation des données financières des cégeps avec les états financiers du gouvernement, leur a demandé de suivre ses propres règles, soit celles du *Manuel de comptabilité pour le secteur public*. Compte tenu du fait qu'il existe certains écarts entre les normes applicables aux OSBL et celles du gouvernement, les vérificateurs des états financiers des cégeps n'ont donc pas pu produire un rapport du vérificateur à usage général.

4.4.39 Ainsi, les rapports du vérificateur produits pour les cégeps mentionnent notamment que ce « rapport financier annuel, qui n'a pas été établi, et qui n'avait pas à être établi, selon les principes comptables généralement reconnus du Canada, est fourni uniquement à titre d'information et pour être utilisé par les membres du conseil d'administration du Collège ainsi que par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, afin de satisfaire à l'article 27 de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*. Ce rapport financier annuel n'est pas destiné à être utilisé, et ne doit pas l'être, par des personnes autres que les utilisateurs déterminés, ni à aucune autre fin que la ou les fins auxquelles il a été établi. »

4.4.40 Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que les NCA qui prescrivent le contenu et la forme des rapports que les vérificateurs doivent produire sont entrées en vigueur en décembre 2010. À cet égard, le ministère devra tenir compte des changements significatifs qui seront apportés aux rapports des vérificateurs indépendants lors de la signification de ses mandats l'an prochain.

4.4.41 **Nous avons recommandé de nouveau au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport :**

- **de regrouper les mandats de vérification ;**
- **de déterminer leurs sources et d'en informer annuellement les vérificateurs externes des cégeps ;**
- **de s'assurer que les mandats de vérification confiés en 2011 tiennent compte des exigences des nouvelles normes canadiennes d'audit que les vérificateurs devront suivre.**

4.4.42 **Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport**

« Le ministère prend note de ces recommandations.

« Bien que les mandats soient actuellement réalisés par les vérificateurs externes conformément aux attentes du ministère, il entend donner suite à la recommandation de regroupement et d'identification du Vérificateur général.

« À l'égard des nouveaux mandats qui seront confiés en 2011, le ministère s'assurera qu'ils tiennent compte des nouvelles exigences. »

4.4.43 Nous tenons à signaler que le ministère a adhéré à nos recommandations.

Subventions relatives aux immobilisations et à la provision pour les congés de maladie et les vacances des réseaux

Équipe :
Yves Doré
André Veillette
Directeurs de vérification
Mélanie Girard
Marie-Catherine Tremblay
Chargées de projet

Immobilisations[2]

4.5.1 Avant la réforme comptable, les immobilisations du RSSS et des cégeps n'étaient pas amorties ou l'étaient selon des modalités différentes de celles qui sont appliquées par le gouvernement. Le MELS et le MSSS accordaient des subventions liées à l'acquisition des immobilisations, subventions qui étaient équivalentes au remboursement de la dette.

4.5.2 Depuis la réforme comptable, les entités des réseaux doivent comptabiliser une dépense annuelle d'amortissement en respectant les PCGR du secteur public. Dans la situation où ces immobilisations sont subventionnées au complet par le gouvernement du Québec et, compte tenu du fait que les subventions liées aux immobilisations sont amorties au même rythme que ces immobilisations, les modifications apportées dans l'amortissement des immobilisations et, par conséquent, dans la comptabilisation des revenus ne devraient pas avoir d'incidences sur les résultats annuels.

4.5.3 Pour simplifier l'opération d'harmonisation des conventions comptables des organismes des réseaux et tenir compte de l'information disponible, les ministères ont élaboré une directive qui consiste à ramener, pour le fonds des investissements des cégeps ou pour le fonds des immobilisations des établissements du RSSS, le solde de ce fonds à zéro. Le solde du fonds correspond aux surplus ou déficits cumulés de ce fonds. Afin d'atteindre ce résultat, ces organismes ajustent les revenus de subventions inscrits dans leurs résultats annuels ainsi que les subventions à recevoir – immobilisations ou subventions perçues d'avance – immobilisations, selon le cas.

4.5.4 Cette méthode est acceptable si les immobilisations de ces organismes sont entièrement subventionnées par le gouvernement du Québec, puisqu'elle repose sur l'hypothèse que la valeur non amortie des immobilisations est égale au montant de la dette financée par le gouvernement. Toutefois, lorsqu'une entité finance l'acquisition d'une immobilisation avec ses propres fonds, la méthode utilisée crée, au fil des années, des distorsions en ce qui a trait aux résultats annuels.

La méthode utilisée crée des distorsions en ce qui a trait aux résultats annuels.

2. Les immobilisations dont il est question dans cette section excluent les terrains.

4.5.5 Lorsqu'une immobilisation est acquise à même les fonds propres du fonds d'exploitation de l'entité, cette immobilisation est alors inscrite à titre d'actif dans le fonds des immobilisations ou dans celui des investissements et, en contrepartie, un montant équivalent est comptabilisé dans le solde du fonds. Cette écriture permet d'indiquer qu'une partie des fonds cumulés du fonds d'exploitation par cet établissement a été transférée au fonds des immobilisations ou à celui des investissements afin d'acheter une immobilisation. Or, avec la méthode actuelle, l'établissement doit, l'année de l'acquisition, réduire ses revenus annuels afin que le solde du fonds demeure à zéro et inscrire une subvention perçue d'avance équivalente au coût de l'immobilisation. Cette subvention perçue d'avance est virée aux revenus les années subséquentes au même rythme que s'effectue l'amortissement de l'immobilisation, éliminant l'incidence sur les résultats de l'année.

4.5.6 Le tableau 4 illustre l'effet engendré par l'utilisation de la méthode actuelle par le RSSS et les cégeps sur les principaux postes du fonds des immobilisations, comparativement à l'utilisation d'une méthode qui tient compte du fait que l'entité aurait financé avec ses propres fonds des acquisitions d'immobilisations de 5 millions de dollars (méthode préconisée). Notons que, pour les besoins de cette illustration, l'amortissement linéaire des immobilisations se fait sur une période de 10 ans et ne commence que l'année qui suit l'acquisition. De plus, les écritures qui touchent le fonds d'exploitation ne sont pas présentées dans le but de simplifier cette démonstration.

Tableau 4
Méthode actuelle *vs* méthode préconisée pour la comptabilisation d'une acquisition d'immobilisation financée à même les fonds de l'établissement (en milliers de dollars)

	An 0		An 1		An 2	
Fonds des investissements (fonds des immobilisations)	**Méthode actuelle**	**Méthode préconisée**	**Méthode actuelle**	**Méthode préconisée**	**Méthode actuelle**	**Méthode préconisée**
Résultats						
Revenus	(5 000)*	–	500	–	500	–
Dépense d'amortissement	–	–	500	500	500	500
Surplus (déficit) annuel	**(5 000)**	**–**	**–**	**(500)**	**–**	**(500)**
Solde du fonds						
Au début	–	–	–	5 000	–	4 500
Augmentation découlant du transfert du fonds d'exploitation	5 000	5 000	–	–	–	–
Surplus (déficit) annuel	(5 000)	–	–	(500)	–	(500)
À la fin	**–**	**5 000**	**–**	**4 500**	**–**	**4 000**
Bilan						
Immobilisations	5 000	5 000	4 500	4 500	4 000	4 000
Passif – Subventions perçues d'avance	5 000*	–	4 500	–	4 000	–
Solde du fonds	**–**	**5 000**	**–**	**4 500**	**–**	**4000**

* Il s'agit d'une écriture servant à régulariser le solde du fonds à zéro, ce qui a pour effet d'augmenter les passifs, de réduire les revenus et, par conséquent, de réduire également les résultats annuels.

4.5.7 Le tableau 4 montre que la méthode actuelle sous-évalue les résultats enregistrés durant l'année de l'acquisition de l'immobilisation et que, par la suite, elle les surévalue. De plus, elle crée une subvention perçue d'avance qui, dans les faits, ne répond pas aux critères de constatation d'un passif selon les PCGR du Canada. Cette méthode a aussi pour effet de réduire systématiquement la partie du solde du fonds qui représente les immobilisations acquises par les établissements à même leurs propres sources de revenus.

4.5.8 À titre de comparaison, les commissions scolaires utilisent, pour comptabiliser leurs revenus de subventions relatives aux immobilisations, une méthode qui tient compte de la portion des immobilisations non financée par le MELS.

Provision pour les congés de maladie et les vacances

4.5.9 Les provisions pour les congés de maladie et les vacances à payer aux employés du RE et du RSSS, inscrites par les entités à la suite de la réforme comptable, totalisent 1 738 millions de dollars. Lors de cette réforme, le gouvernement s'est engagé à financer ces sommes. Des créditeurs ont donc été comptabilisés par le MELS et le MSSS et des débiteurs ont été inscrits par les entités. Nous avons constaté que le MELS et le MSSS n'ont prévu aucune modalité pour le paiement, aux entités des réseaux, des subventions liées aux congés de maladie et de vacances. Nous sommes d'avis que ces deux ministères devraient préciser les modalités des versements à effectuer aux établissements, et ce, en conformité avec les décrets qui spécifient qu'il faut prendre les sommes dans le Fonds consolidé du revenu pour le paiement.

Aucune modalité n'est prévue pour le paiement aux entités des réseaux.

4.5.10 Nous avons recommandé au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et au ministère de la Santé et des Services sociaux :

- de veiller à ce que toutes les entités utilisent une méthode de comptabilisation et de suivi des subventions relatives au financement des immobilisations qui tient compte du fait que certaines immobilisations ne sont pas financées par le gouvernement ;
- de prévoir des modalités de suivi et de versement (sortie de fonds) des subventions à payer aux établissements relativement aux congés de maladie et vacances.

4.5.11 Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisirs et du Sport

« **Financement des immobilisations.** Pour la première année de consolidation ligne par ligne, devant l'absence d'une autre solution à court terme, les cégeps ont effectivement utilisé la méthode décrite par le Vérificateur général.

« Considérant que cette méthode pourrait créer des distorsions dans les résultats annuels, le MELS évaluera au cours des prochaines années une autre méthode qui permettrait d'éliminer les distorsions importantes, s'il y a lieu, de la méthode actuelle.

« **Financement de la provision pour les congés de maladie et les vacances.** Le MELS évaluera s'il est opportun de prévoir des modalités de suivi et de versement en tenant compte de son modèle de financement et de ses mécanismes de suivi et de versements actuels. »

4.5.12 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le MSSS, en collaboration avec le CF, évaluera au cours de la prochaine année l'ampleur des impacts reliés à l'utilisation d'une méthode de comptabilisation et de suivi des subventions relatives au financement des immobilisations.

« Concernant la recommandation portant sur les modalités de suivi et de versement (sortie de fonds) des subventions à payer aux établissements relativement aux congés de maladie et vacances, le MSSS va ajuster les mécanismes de suivi et de déboursés afin d'assurer la liquidité nécessaire au réseau au moment opportun. »

4.5.13 Nous tenons à signaler que les ministères ont adhéré aux recommandations.

Annexe 1

L.R.Q., chapitre E-12.0001

LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE DU RÉSEAU PUBLIC DE LA SANTÉ
ET DES SERVICES SOCIAUX

1. La présente loi édicte des mesures ayant pour objectif le maintien de l'équilibre budgétaire des établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux.

2000, c. 17, a. 1.

2. Les dispositions de la présente loi s'appliquent à compter de l'année financière 2000-2001.

2000, c. 17, a. 2.

3. Un établissement public doit, en cours d'année financière, maintenir l'équilibre entre ses dépenses et ses revenus.

2000, c. 17, a. 3.

4. Aucun établissement public ne doit encourir de déficit à la fin d'une année financière.

2000, c. 17, a. 4.

5. Dès le début d'une année financière, le ministre transmet à chaque agence l'enveloppe budgétaire qui lui est allouée conformément à la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2) aux fins d'assurer le financement des dépenses relatives à la prestation des services que les établissements publics sont appelés à fournir.

Le ministre fait alors connaître à chaque agence les orientations et les priorités ministérielles qu'elle devra respecter tant en matière d'allocation de ressources et de respect de l'équilibre budgétaire qu'en matière d'organisation et d'accessibilité aux services.

De plus, le ministre peut indiquer à une agence des modalités d'allocation des ressources applicables à un ou plusieurs établissements de sa région. L'agence doit s'y conformer ou faire approuver par le ministre les ajustements qu'elle souhaite.

2000, c. 17, a. 5; 2005, c. 32, a. 308.

6. Dans les trois semaines qui suivent la transmission prévue à l'article 5, l'agence fait connaître aux conseils d'administration des établissements de sa région le montant des sommes qu'elle affecte aux budgets de fonctionnement de ces établissements. Le montant total des sommes ainsi affectées ne doit pas excéder les sommes comprises à cette fin dans l'enveloppe budgétaire que l'agence a reçue.

L'agence fait alors connaître aux conseils d'administration les orientations et les priorités régionales qui seront applicables aux budgets et aux services des établissements et qu'elle a déterminées conformément aux orientations et aux priorités ministérielles.

2000, c. 17, a. 6; 2005, c. 32, a. 308.

7. Dans les trois semaines de la date où l'agence leur fait connaître les éléments prévus à l'article 6, les conseils d'administration des établissements publics adoptent le budget de fonctionnement de ces établissements, dont les dépenses et les revenus doivent être en équilibre, et en informent l'agence et le ministre.

2000, c. 17, a. 7; 2005, c. 32, a. 308.

8. Les dépenses et, sauf à l'égard de ceux pris avant le 1er avril 1999, les engagements de dépenses autorisés par une agence pour assurer, au cours d'une année financière, le financement des activités du système de santé et de services sociaux dans sa région, ne doivent pas excéder les sommes comprises dans l'enveloppe budgétaire qui lui a été allouée pour cette même année.

2000, c. 17, a. 8; 2005, c. 32, a. 308.

9. Le directeur général d'un établissement public doit préparer et soumettre au ministre, à sa demande et selon la fréquence et aux dates qu'il détermine, un état de la situation financière de cet établissement.

En outre, il doit s'assurer que cette information soit transmise à chacun des membres du conseil d'administration de l'établissement avant la tenue de la prochaine séance de ce conseil.

2000, c. 17, a. 9.

10. Le directeur général d'un établissement public doit, s'il est d'avis que le maintien de l'équilibre budgétaire de l'établissement est menacé au cours d'une année financière, en informer sans retard le conseil d'administration de l'établissement.

Dès que le conseil d'administration constate que l'équilibre budgétaire ne pourra être respecté, il doit procéder à la modification du budget de fonctionnement de l'établissement pour y intégrer, comme dépense, tout déficit anticipé et en informer l'agence et le ministre. Un plan de redressement doit également être élaboré et soumis au ministre qui l'approuve avec ou sans modification.

2000, c. 17, a. 10; 2005, c. 32, a. 308.

11. Lorsque la situation financière d'un établissement public le justifie, particulièrement lorsque le maintien de l'équilibre budgétaire de cet établissement est menacé, le ministre peut établir des mécanismes de contrôle afin de s'assurer de l'atteinte de l'objectif de la présente loi. Il peut notamment exiger de cet établissement la mise en place d'un programme d'évaluation ou d'un programme de vérification interne.

Le ministre peut également, dans les mêmes circonstances, prendre, à l'égard d'un établissement public, une directive sur la gestion de ses ressources humaines, budgétaires, matérielles ou informationnelles. La directive lie l'établissement à compter de la date qui y est fixée.

2000, c. 17, a. 11.

12. Le ministre peut assujettir l'approbation et la réalisation d'un projet d'immobilisation ou d'achat d'équipements d'un établissement public au respect, par ce dernier, de l'équilibre entre ses revenus et ses dépenses.

2000, c. 17, a. 12.

13. À moins que le ministre ne l'y autorise expressément, un établissement public ne peut contracter un emprunt pour le paiement de ses dépenses de fonctionnement.

2000, c. 17, a. 13.

14. En tout temps au cours d'une année financière, lorsque le ministre constate qu'un établissement public ne se conforme pas aux prescriptions de l'article 7, que les dépenses d'un établissement public excèdent ses revenus ou qu'une agence ne se conforme pas aux prescriptions de l'article 8, il peut, pour ce seul motif, assumer l'administration provisoire de cet établissement ou de cette agence conformément à la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2) ou exercer, de son propre chef, les pouvoirs prévus aux articles 499 à 501 de cette loi.

2000, c. 17, a. 14; 2005, c. 32, a. 308.

15. Si, malgré les mesures prises pour se conformer à l'article 4, un établissement public anticipe un déficit au 31 mars d'une année financière, il doit intégrer ce déficit, comme dépense, à son budget de l'année financière subséquente.

2000, c. 17, a. 15.

16. Le ministre de la Santé et des Services sociaux est responsable de l'application de la présente loi.

2000, c. 17, a. 16.

17. *(Omis).*

2000, c. 17, a. 17.

ANNEXE ABROGATIVE

Conformément à l'article 9 de la Loi sur la refonte des lois et des règlements (chapitre R-3), le chapitre 17 des lois de 2000, tel qu'en vigueur le 1er avril 2001, à l'exception de l'article 17, est abrogé à compter de l'entrée en vigueur du chapitre E-12.0001 des Lois refondues.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

CHAPITRE 5

Développement de la normalisation en matière de comptabilité et d'audit

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Introduction **5.1.1**

Normes de comptabilité dans le secteur public **5.2.1**

Normes canadiennes d'audit **5.3.1**

Normes internationales d'information financière **5.4.1**

Fonds d'assurance automobile du Québec et Fonds de la santé et de la sécurité du travail **5.4.14**

Abréviations et sigles

CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
CNC	Conseil des normes comptables
EOIP	Entreprises ayant une obligation d'information du public
FAAQ	Fonds d'assurance automobile du Québec
FSST	Fonds de la santé et de la sécurité du travail
IAS	International Accounting Standards
IASB	International Accounting Standards Board
IASC	International Accounting Standards Committee
ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés
IFRS	Normes internationales d'information financière [International Financial Reporting Standards]
NCA	Normes canadiennes d'audit
OSBLSP	Organisme sans but lucratif du secteur public
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
SEC	Security and Exchange Commission

Introduction

5.1.1 Au cours des dernières années, l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) a entrepris une révision importante des normes comptables et d'audit applicables par les entreprises canadiennes aussi bien au secteur privé qu'au secteur public. Il a notamment adopté une stratégie visant l'application au Canada de normes plus en harmonie avec celles adoptées internationalement.

5.1.2 Les modifications apportées au contenu des normes applicables au Canada ont eu et auront des effets importants sur les travaux des préparateurs et des vérificateurs des états financiers.

Normes de comptabilité dans le secteur public

Équipe :
France Alain
Directrice principale

Irène Bourg
Directrice

5.2.1 La phrase suivante, tirée du *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public*, résume bien les discussions et les décisions du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) lors de sa réunion de septembre 2010 : « Les normes d'information financière et de comptabilité évoluent et sont modifiées pour tenir compte de l'évolution du contexte. » L'approbation des normes et des projets soumis à cette occasion constitue une étape importante vers l'obtention d'une information financière qui est de meilleure qualité et qui sert l'intérêt public.

5.2.2 Dans les paragraphes qui suivent, nous présentons brièvement les travaux du CCSP, notamment ceux portant sur la comptabilisation et la présentation des paiements de transfert versés par les gouvernements et les organismes publics à des particuliers, à des organisations ou à d'autres gouvernements ainsi que ceux ayant trait aux nouvelles normes concernant les organismes sans but lucratif du secteur public.

Normes comptables pour le secteur public sur les paiements de transfert

5.2.3 En décembre dernier, le CCSP a approuvé le texte définitif de la norme ayant trait aux paiements de transfert (SP 3410). Ce texte révisé du chapitre devrait être publié en mars 2011 ; son contenu entrera en vigueur à partir des exercices commençant le 1er avril 2012.

5.2.4 Les revenus et les dépenses de transfert constituent des éléments importants des résultats de fonctionnement du gouvernement du Québec. En conséquence, la modification de la norme comptable pourrait avoir des répercussions significatives sur l'équilibre financier du gouvernement dans les prochaines années ainsi que sur l'état de sa situation financière.

La modification de la norme pourrait avoir des répercussions significatives.

5.2.5 Nous analyserons cette norme et entreprendrons des discussions avec des représentants du gouvernement afin d'en évaluer l'impact potentiel sur la comptabilisation des transferts et sur la présentation de l'information s'y rapportant dans les états financiers futurs du gouvernement. Nous considérons que des échanges entre les vérificateurs et les préparateurs des états financiers sont de nature à favoriser une interprétation commune des nouvelles normes et de leurs effets sur les données financières, qu'elles soient présentées dans les états financiers consolidés du gouvernement ou dans les états financiers des organismes publics.

Normes comptables s'appliquant uniquement aux organismes sans but lucratif du secteur public

5.2.6 La stratégie du CCSP vise l'inclusion des organismes sans but lucratif du secteur public (OSBLSP) dans le champ d'application associé au *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public*. Le Conseil a donc effectué des modifications à la préface du manuel afin d'assujettir l'ensemble des OSBLSP aux normes comprises dans ce manuel pour les exercices qui commenceront à compter du 1er janvier 2012. Par la même occasion, le CCSP a approuvé huit nouvelles normes qui doivent être intégrées dans le manuel (chapitres SP 4200 à SP 4270). Ces normes pourront être appliquées uniquement par les OSBLSP, tels que les musées et certaines entités des réseaux, dont l'Université du Québec.

5.2.7 De fait, les OSBLSP auront le choix de se conformer soit au manuel du secteur public, y compris les chapitres SP 4200 à SP 4270, soit au même manuel, mais sans ces chapitres.

5.2.8 Nous suggérons aux OSBLSP d'entreprendre dès maintenant des démarches afin de se préparer adéquatement à effectuer cette transition.

Normes canadiennes d'audit

Équipe :
France Alain
Directrice principale

Irène Bourg
Directrice

Carole Gagné
Chargée de projet

5.3.1 L'ICCA a publié, voilà un an, les nouvelles normes canadiennes d'audit (NCA). Ces normes, basées sur les normes internationales d'audit, s'appliquent pour l'audit des états financiers des exercices clos à compter du 14 décembre 2010.

5.3.2 Même si la plupart des auditeurs appliquent déjà les meilleures pratiques en matière d'audit des états financiers, les NCA nécessitent des changements dans l'approche associée à l'audit et une mise à jour des outils de travail. Afin d'assurer une bonne transition, le Vérificateur général a accompli des actions dès l'automne 2009 ; il voulait ainsi être prêt pour les audits des états financiers des exercices clos le 31 décembre 2010. De fait, il a apporté les modifications requises par les nouvelles normes : il a notamment mis à jour son approche et revu l'ensemble de ses outils de travail (dossier d'audit informatisé).

Changements dans l'approche et mise à jour des outils de travail.

5.3.3 Parmi les changements découlant des NCA, retenons d'abord celui touchant la terminologie pour l'ensemble de la francophonie. Plusieurs termes utilisés précédemment ont été remplacés, étant donné que les normes sont désormais appliquées internationalement. À titre d'exemple, le terme « audit » remplace dorénavant « vérification » ; le vérificateur est désigné comme étant l'auditeur ; le terme « importance relative » est remplacé par « seuil de signification ». Ces changements terminologiques se répercuteront notamment dans nos communications avec les entités dont les états financiers font l'objet de travaux d'audit et avec les parlementaires.

5.3.4 Un autre changement lié au nouveau cadre normatif porte sur les conditions se rapportant à l'acceptation d'une mission d'audit. Désormais, avant d'accepter une mission d'audit, l'auditeur doit établir si les conditions préalables à sa réalisation sont réunies. Parmi ces conditions, il y a celle consistant à déterminer si le référentiel d'information financière aux fins de la préparation des états financiers à usage général (c'est-à-dire ceux conçus pour répondre aux besoins d'information financière d'un large éventail d'utilisateurs) est acceptable.

5.3.5 Pour guider l'auditeur, les NCA donnent des indications sur la définition d'un référentiel acceptable. Ainsi, un référentiel composé de normes d'information financière établies par des organismes autorisés ou reconnus qui adoptent des normes destinées à être appliquées par certains types d'entités serait considéré comme étant un référentiel acceptable.

5.3.6 Au Canada, les organismes autorisés à établir des normes d'information financière sont le Conseil des normes comptables (CNC) pour le secteur privé et le CCSP de l'ICCA. Ces normes comptables sont généralement reconnues et sont applicables aux entités en fonction des définitions présentées dans les préfaces de chacun des manuels rédigés par ces organismes.

5.3.7 Par exemple, en ce qui a trait aux entités œuvrant dans le secteur public, la préface du *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public* prévoit que les normes internationales d'information financière (IFRS) constituent le référentiel le plus approprié pour certains organismes publics ainsi que pour les entreprises publiques (par exemple Hydro-Québec). Ces entités doivent systématiquement les appliquer afin de produire une information de qualité.

5.3.8 Les textes légaux régissant les activités des vérificateurs législatifs au Canada prescrivent la nomination de ces derniers. En conséquence, dans le cas où ceux-ci estimeraient que le référentiel d'information financière est inacceptable, ils ne pourraient refuser une mission d'audit. En pareil cas, les NCA prévoient que l'auditeur devrait en évaluer l'incidence et faire part de ses préoccupations dans son rapport accompagnant les états financiers.

5.3.9 L'auditeur doit aussi déterminer la nature du référentiel d'information financière, c'est-à-dire qu'il doit évaluer si le référentiel repose sur le principe d'image fidèle ou sur le principe de conformité (normalement un référentiel prescrit par un texte légal ou réglementaire). Cette évaluation lui permet par la suite de définir la forme et le contenu de l'opinion formulée dans le rapport de l'auditeur.

5.3.10 Ainsi, afin que les parlementaires reçoivent une information financière de qualité, il est nécessaire que les entités du secteur public qui produisent des états financiers à usage général utilisent le référentiel prévu dans la préface du *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public*, soit celui reposant sur le principe d'image fidèle. Par conséquent, le Vérificateur général informera les parlementaires de toutes les situations qui ne leur permettent pas d'obtenir de l'information financière de qualité, notamment dans le cas où le référentiel utilisé n'est pas prévu par le CCSP. Nous suivrons cette situation de près puisque certaines entités devront changer de référentiel comptable et dorénavant utiliser les IFRS.

5.3.11 L'adoption des NCA se traduira également par la modification du rapport du vérificateur et de la date qu'il porte. En premier lieu, des changements ont été apportés à la forme et au libellé du rapport qui est maintenant appelé « rapport de l'auditeur indépendant ». Ce rapport comporte maintenant six paragraphes (au lieu de trois) et décrit plus en détail les responsabilités de la direction des entités auditées et celles de l'auditeur. En second lieu, les NCA exigent que le rapport de l'auditeur porte une date qui n'est pas antérieure à la date d'approbation des états financiers définitifs par le conseil d'administration ou une autre instance équivalente. Auparavant, la date du rapport était établie par l'auditeur lorsqu'il avait obtenu et audité la quasi-totalité des éléments probants nécessaires à son opinion. Par conséquent, il faudra une coordination plus étroite des comités d'audit et des conseils d'administration afin d'éviter des retards quant à l'approbation des états financiers. En effet, des travaux devront dorénavant être faits par l'auditeur jusqu'à la date fixée pour l'approbation des états financiers.

Nouveau contenu pour le rapport de l'auditeur.

5.3.12 Enfin, une autre modification influencera de façon importante nos travaux. Il s'agit de la norme ayant trait à l'audit des états financiers de groupe. Cette dernière vient encadrer le rôle de l'auditeur d'un groupe et ses relations avec les auditeurs des « composantes ». Selon la norme, une composante est « une entité ou une activité pour laquelle la direction du groupe ou d'une composante du groupe prépare des informations financières qui devraient être incluses dans les états financiers du groupe ». Il peut s'agir notamment d'une filiale, d'une coentreprise, d'une division, d'une succursale, etc. L'équipe affectée à l'audit d'un groupe doit connaître les composantes du groupe et l'environnement dans lequel celles-ci exercent leurs activités. Elle doit aussi déterminer si elle peut intervenir dans les travaux de l'auditeur de la composante dans la mesure nécessaire pour obtenir les éléments probants suffisants et appropriés. Par exemple, elle devra notamment prendre part à l'évaluation des risques préparée par les auditeurs des composantes afin d'avoir une compréhension suffisante des risques associés au groupe.

5.3.13 D'après la nouvelle norme, différents types de travaux doivent être effectués selon qu'une composante auditée est considérée comme importante ou non. De plus, les communications avec les auditeurs des composantes doivent comporter plus d'information détaillée. Cette norme est donc particulièrement importante pour ce qui est de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement, compte tenu des connaissances à acquérir notamment dans les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation et dans les filiales d'envergure (par exemple Hydro-Québec).

Les communications doivent comporter plus d'information détaillée.

5.3.14 Les modifications législatives effectuées par l'Assemblée nationale au cours des dernières années permettent adéquatement de respecter ces nouvelles normes. En effet, notre présence à titre de co-auditeur d'Hydro-Québec à compter du 31 décembre 2010 et nos travaux d'audit de certains établissements des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation nous donnent la possibilité d'approfondir nos connaissances. Nous pourrons ainsi réaliser notre mission en conformité avec les plus hauts standards de qualité, et ce, au bénéfice des parlementaires.

Normes internationales d'information financière

Équipe :
Alain Drouin
Vérificateur général adjoint

Jean-Pierre Fiset
Directeur principal

5.4.1 Un ensemble de normes comptables mondiales est en cours d'élaboration depuis plus de 30 ans, soit depuis la création de l'International Accounting Standards Committee (IASC) en 1973. Aujourd'hui, cet ensemble de normes comprend les normes International Accounting Standards (IAS) publiées par l'IASC et, depuis avril 2001, les normes internationales d'information financière (IFRS) publiées par l'International Accounting Standards Board (IASB), successeur de l'IASC. L'objectif poursuivi par l'instauration de ces normes est de fournir un jeu unique de normes comptables de haute qualité, compréhensibles et qui permettent la préparation d'états financiers fiables, transparents et comparables dans le monde entier.

5.4.2 À l'heure actuelle, l'application des IFRS est obligatoire ou autorisée dans plus d'une centaine de pays, dont ceux qui sont membres de l'Union européenne et bon nombre de pays côtiers du Pacifique. L'Inde, le Japon et le Brésil ont indiqué qu'ils prévoyaient adopter les IFRS ou des normes convergeant vers celles-ci. Aux États-Unis, la Security and Exchange Commission (SEC) a réaffirmé son engagement de longue date visant l'instauration d'un ensemble unique de normes comptables mondiales de haute qualité et a reconnu que l'IASB est le mieux placé pour diriger les efforts en ce sens. La SEC a récemment déclaré qu'elle prendra une décision en 2011 concernant l'intégration des IFRS dans le système d'information financière que doivent appliquer les émetteurs américains. Les IFRS sont donc en voie de devenir le langage mondial de la comptabilité.

L'objectif des IFRS : des états financiers fiables, transparents et comparables dans le monde entier.

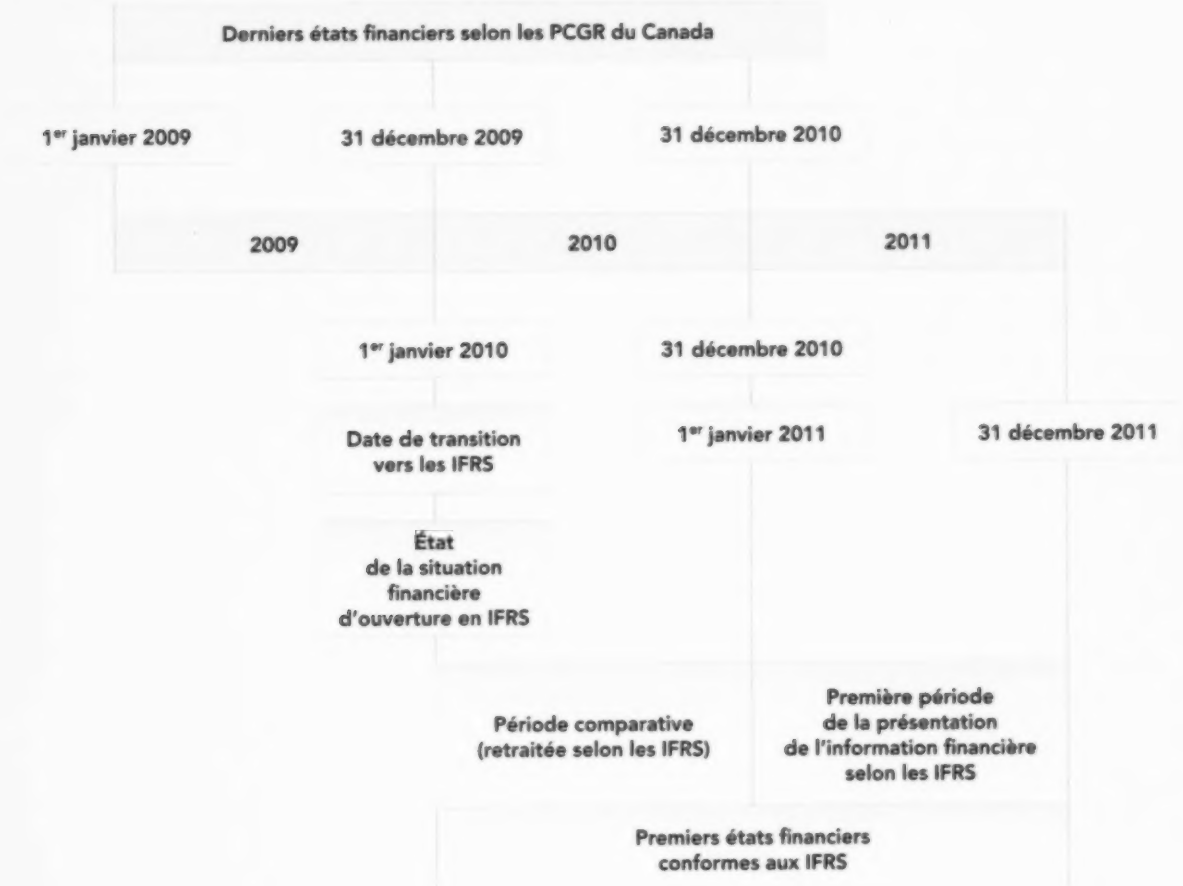
5.4.3 Au Canada, le CNC a publié en 2006 un plan stratégique portant sur la réalisation de son mandat de normalisation. Ce plan visait à ce que les principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada convergent vers les IFRS tout au long d'une période de transition se terminant en 2011. Il concerne de façon générale les entreprises ayant une obligation d'information du public (EOIP), autres que les régimes de retraite. De manière générale, les EOIP sont des entreprises dont les instruments d'emprunt ou de capitaux propres sont cotés sur un marché public ou qui détiennent des actifs en qualité de fiduciaires pour un vaste groupe de tiers. En outre, les entreprises à capital fermé, qui sont des entités à but lucratif n'ayant pas d'obligation d'information du public, ont le choix d'adopter ou pas les IFRS à titre de référentiel comptable.

5.4.4 Pour sa part, le CCSP exige que les entreprises publiques adoptent les IFRS, car ces entreprises ont notamment la capacité de s'autofinancer en menant des activités commerciales hors du périmètre comptable du gouvernement. En outre, les autres organismes publics (communément appelés AOP) ont le choix d'adopter le référentiel comptable IFRS ou celui du manuel applicable au secteur public en fonction des besoins des utilisateurs quant à leurs états financiers. Il s'agit des entités autres que les OSBLSP, les gouvernements ou les administrations locales qui, pour leur part, utilisent le manuel applicable au secteur public.

5.4.5 La figure 1 indique la façon de déterminer la date de transition vers les IFRS pour une entité dont l'exercice financier coïncide avec l'année civile et qui présente une seule période comparative. Ainsi, la date de transition est celle du début de la première période pour laquelle une entité présente des informations comparatives complètes dans ses premiers états financiers établis selon les IFRS, soit le 1er janvier 2010. Dans ce contexte, les premiers états financiers conformes aux IFRS sont ceux des exercices ouverts le 1er janvier 2011.

Les premiers états financiers conformes aux IFRS sont ceux des exercices ouverts le 1er janvier 2011.

Figure 1
Date de transition vers les normes internationales d'information financière



5.4.6 Les entités assujetties aux IFRS doivent les appliquer pour tous les exercices ouverts depuis le 1er janvier 2011. Celles-ci sont tenues de présenter pour chaque exercice, soit l'exercice considéré et l'exercice comparatif, en plus des notes afférentes aux états financiers (lesquelles sont plus détaillées que celles qui sont élaborées dans le cadre des anciens PCGR du Canada), les états suivants :

- un état de la situation financière ;
- un état du résultat global ;
- un tableau des flux de trésorerie ;
- un état des variations des capitaux propres ;
- un état de la situation financière d'ouverture conforme aux IFRS (à la date de transition vers les IFRS).

5.4.7 Au cours des deux dernières années, le Vérificateur général a sensibilisé la direction et les responsables de la gouvernance des entités potentiellement visées à l'importance de se préparer à la transition vers les IFRS. L'adoption de ce nouveau référentiel exige une application rétrospective des normes qui y sont énoncées. Pour atteindre ce résultat, tous les comptes doivent être redressés pour présenter les informations financières comme si elles avaient toujours été dressées avec ce référentiel comptable, sauf dans le cas où il existerait des exceptions ou des exemptions applicables. Celles-ci sont contenues dans une norme relative à la première application des Normes internationales d'information financière (communément appelée norme IFRS 1) et elles ont été rédigées de manière à faciliter la transition en limitant les coûts associés à l'atteinte de la conformité, lorsque ceux-ci sont susceptibles de dépasser les avantages attendus par les utilisateurs.

Les responsables de la gouvernance ont été sensibilisés à l'importance de se préparer à la transition.

5.4.8 Le tableau 1 dresse la liste des 27 entités probablement assujetties aux IFRS dans le champ de compétence du Vérificateur général (exception faite des entités vérifiées par un cabinet d'experts-comptables du secteur privé soumises au droit de regard prévu à la *Loi sur le vérificateur général*) ainsi que les dates de la première application et de la transition qui leur sont associées. En effet, les IFRS sont en constante évolution et des modifications pourraient changer la classification actuelle de certaines entités.

Tableau 1
Entités probablement assujetties aux normes internationales d'information financière vérifiées par le Vérificateur général

		Date de première application des IFRS (exercice ouvert le)	Date de transition (exercice comparable ouvert le)
1	Caisse de dépôt et placement du Québec*	1er janvier 2013	1er janvier 2012
2	Cautionnements individuels des agents de voyages	1er avril 2011	1er avril 2010
3	Commission de la construction du Québec – sauf les régimes de retraite	1er janvier 2011	1er janvier 2010
4	Commission de la santé et de la sécurité du travail	1er janvier 2011	1er janvier 2010
5	Conseil de gestion de l'assurance parentale	1er janvier 2011	1er janvier 2010
6	Curateur public du Québec	1er janvier 2011	1er janvier 2010
7	Ministère du Revenu – Direction principale des biens non réclamés	1er janvier 2011	1er janvier 2010
8	Fonds d'assurance automobile du Québec (FAAQ)	1er janvier 2011	1er janvier 2010
9	Fonds d'assurance parentale	1er janvier 2011	1er janvier 2010
10	Fonds d'assurance-récolte	1er avril 2011	1er avril 2010
11	Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles	1er avril 2011	1er avril 2010
12	Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre	1er avril 2011	1er avril 2010
13	Fonds de la santé et de la sécurité du travail (FSST)	1er janvier 2011	1er janvier 2010
14	Fonds d'indemnisation des clients des agents de voyages	1er avril 2011	1er avril 2010
15	Fonds d'indemnisation des services financiers (administré par l'Autorité des marchés financiers)	1er avril 2011	1er avril 2010
16	Hydro-Québec**	1er janvier 2012	1er janvier 2011
17	Investissement Québec	1er avril 2011	1er avril 2010
18	IQ FIER inc.*	1er avril 2011	1er avril 2010
19	Régie des rentes du Québec	1er janvier 2011	1er avril 2010
20	Société des alcools du Québec (SAQ)	27 mars 2011	28 mars 2010
21	Société des bingos du Québec inc.	1er avril 2011	1er avril 2010
22	Société générale de financement du Québec (SGF)	1er janvier 2011	1er janvier 2010
23	Société Innovatech du Grand Montréal	1er avril 2011	1er avril 2010
24	Société Innovatech du sud du Québec*	1er avril 2013	1er avril 2012
25	Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches*	1er avril 2013	1er avril 2012
26	Société Innovatech Régions ressources*	1er avril 2013	1er avril 2012
27	Société des loteries du Québec (Loto-Québec)	1er avril 2011	1er avril 2010

* Il s'agit d'une société de placement.
** L'entreprise a des activités à tarifs réglementés.

5.4.9 Exceptionnellement, le CNC a décidé, en septembre 2010, de reporter aux exercices ouverts à compter du 1er janvier 2012 la date obligatoire fixée pour appliquer les IFRS une première fois. Ce report a trait aux sociétés de placement et aux entités qui pratiquent des activités à tarifs réglementés. Cette décision affecte six entités apparaissant dans la liste présentée au tableau 1, soit cinq sociétés de placement et une entreprise à tarifs réglementés, lesquelles disposeront donc d'une année additionnelle pour appliquer le référentiel IFRS. Cependant, bien qu'elle soit une société de placement, IQ FIER inc. ne pourra pas profiter de ce délai puisque ses états financiers sont consolidés dans ceux d'Investissement Québec. Le 12 janvier 2011, le CNC a décidé de reporter d'une autre année la date d'application obligatoire des IFRS par les sociétés de placement, soit au 1er janvier 2013.

Délai additionnel avant d'appliquer le nouveau référentiel pour certaines entités.

5.4.10 En ce qui concerne les 21 autres entités mentionnées au tableau 1, elles devront adopter les IFRS à compter de la date de la première application déterminée et fournir les données comparatives requises ainsi que les différentes informations exigées pour expliquer l'impact de la transition.

5.4.11 De plus, l'application des IFRS aux entités exerçant des activités liées au domaine des assurances est susceptible d'être influencée par un exposé-sondage actuellement en cours. Celui-ci porte sur les normes ayant trait aux contrats d'assurance (communément appelées IFRS 4). Le résultat de cette consultation est attendu au cours de l'année 2011, ce qui pourrait notamment influer sur la situation du Fonds de la santé et de la sécurité du travail (FSST) et celle du Fonds d'assurance automobile du Québec (FAAQ). Ce sujet est traité de façon plus détaillée dans une rubrique suivante du présent chapitre.

5.4.12 En règle générale, les PCGR du Canada et les IFRS sont fondés sur un cadre conceptuel similaire et sont assez semblables sur le plan du style et de la forme puisqu'ils se réfèrent davantage à des principes qu'à des règles. Plus particulièrement, les nouvelles normes apportent des modifications importantes en matière de comptabilisation, d'évaluation, de présentation et d'informations à fournir. Par ailleurs, un certain nombre de normes sont pour l'essentiel identiques, notamment celles qui concernent les stocks, l'information sectorielle et les modifications comptables. Il existe cependant un certain nombre de différences généralisées, dont l'importance varie selon le secteur d'activité et le type d'organisation. À titre d'exemple, voici quelques domaines qui, parmi les IFRS, présentent les différences les plus significatives par rapport aux PCGR actuellement appliqués au Canada.

- Dépréciation des actifs – Le test de dépréciation sera réalisé plus fréquemment quant aux actifs parce que l'on doit vérifier annuellement la présence ou l'absence des indices de dépréciation, alors que l'ancienne pratique voulait que le test soit effectué seulement lorsque des événements indiquaient une dépréciation possible. Pour ce qui est des immobilisations corporelles, l'application de ce test entraînera plus souvent un constat de dépréciation. En outre, dans le cas de certains placements, les baisses de valeur seront constatées plus rapidement qu'auparavant. Par contre, les IFRS exigent la reprise d'une réduction de valeur lorsque la valeur recouvrable change.

- Provisions, passifs et actifs éventuels – Un passif éventuel est comptabilisé à titre de provision lorsqu'il est plus probable qu'improbable qu'une sortie de ressources présentant des avantages économiques sera nécessaire pour éteindre l'obligation. Cela conduira à la reconnaissance d'un plus grand nombre de passifs qu'auparavant.
- Instrument financier (titrisation) – La décomptabilisation de certains autres instruments financiers, par exemple celle qui est faite dans le cadre des opérations de prêt de titres ou de contrats de ventes et de rachats, n'est pas centrée sur la notion juridique de l'isolement, mais sur les risques et les avantages inhérents à la propriété. Il sera alors plus difficile de sortir des actifs et des passifs de l'état de la situation financière.
- Immobilisations – Les immobilisations comprennent une classe supplémentaire, soit celle des immeubles de placement, laquelle est maintenant normalisée distinctement des autres immobilisations corporelles et incorporelles. De plus, la comptabilisation des immobilisations doit être détaillée par composante significative. En outre, les méthodes d'amortissement doivent être révisées annuellement de même qu'il est possible de choisir entre le modèle relatif au coût ou celui relié à la réévaluation dans certaines circonstances. Ainsi, il en résultera un processus de comptabilisation des immobilisations considérablement modifié.

5.4.13 Au cours de la prochaine année, plusieurs entités présenteront pour la première fois leurs états financiers préparés de manière conforme au référentiel comptable IFRS, ce qui facilitera dorénavant la comparaison de leur performance financière avec celle d'autres entités similaires dans le monde. Dans ce contexte, il ne faut pas minimiser les efforts importants qui restent à accomplir pour y arriver.

Il reste des efforts importants à accomplir.

Fonds d'assurance automobile du Québec et Fonds de la santé et de la sécurité du travail

5.4.14 Comme cela a été mentionné précédemment, le Fonds d'assurance automobile du Québec (FAAQ) et le Fonds de la santé et de la sécurité du travail (FSST) répondent à la définition d'une EOIP. En effet, ils détiennent des actifs en qualité de fiduciaires pour un vaste groupe de tiers, soit les accidentés de la route en ce qui a trait au premier et les accidentés du travail pour ce qui concerne le second. Ainsi, les états financiers du FAAQ et du FSST devront être dressés selon les IFRS pour l'exercice se terminant le 31 décembre 2011 et ils devront inclure des états financiers comparatifs au 31 décembre 2010 ainsi qu'un bilan d'ouverture au 1er janvier 2010.

Contrats d'assurance

5.4.15 Au cours des dernières années, ces deux entités ont évalué les incidences de l'adoption des IFRS ainsi que celles de leur mise en application. Cette évaluation conclut que le passage aux IFRS entraînera peu de changements importants, sauf en ce qui a trait à l'application de la norme internationale à l'égard des contrats d'assurance (communément appelée IFRS 4). Cette norme élaborée en deux phases, dont la première sera en vigueur lors de la première application des IFRS, spécifie notamment les informations

financières à divulguer quant aux contrats d'assurance, et ce, par toute entité émettrice de tels contrats. Elle permet, de façon générale, le maintien du traitement comptable actuellement employé, autant pour le FAAQ que pour le FSST. Toutefois, elle nécessitera des informations et des explications additionnelles dans les notes complémentaires aux états financiers, notamment en ce qui a trait au degré de risque encouru et aux hypothèses utilisées pour évaluer les passifs actuariels au titre des assurances.

5.4.16 Le FAAQ et le FSST comptabilisent actuellement des passifs actuariels liés à leurs obligations envers les victimes d'accidents de la route et du travail, y compris les maladies professionnelles, qui sont assurées en vertu des régimes administrés par ces deux entités, dans le respect des principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada. Les évaluations actuarielles des engagements relatifs aux régimes du FAAQ et du FSST, qui sous-tendent ces passifs, sont effectuées annuellement en conformité respectivement avec la *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec* et la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*.

Préoccupations quant aux effets de la seconde phase de la norme IFRS 4.

5.4.17 La seconde phase de la norme IFRS 4, qui fait actuellement l'objet d'un premier exposé-sondage diffusé en juillet 2010, préoccupe le FAAQ et le FSST, notamment en ce qui concerne l'évaluation des passifs actuariels liés aux contrats d'assurance. De façon plus spécifique, ces derniers appréhendent l'incidence de la proposition de l'exposé-sondage qui vise à utiliser un taux d'actualisation sans risque basé sur le marché ainsi que l'ajout de marges pour écarts défavorables. De l'avis de la direction du FAAQ et du FSST, l'application de cette proposition aurait pour effet de faire fluctuer et de hausser de façon significative les passifs actuariels qui sont actuellement déterminés sur la base de la meilleure estimation, sans recours à des marges pour écarts défavorables.

5.4.18 La Société de l'assurance automobile du Québec, fiduciaire du FAAQ, et l'Association des commissions des accidents de travail du Canada (au nom des 12 entités provinciales et territoriales liées à ce secteur d'activité) ont fait parvenir des commentaires à l'organisme responsable de la normalisation sur le plan international, l'IASB, exprimant leur volonté selon laquelle la norme à venir devrait établir une distinction entre les obligations imposées aux compagnies d'assurance publiques et celles faites aux compagnies d'assurance privées. À leur avis, cette nouvelle norme devrait tenir compte du fait que les besoins des utilisateurs quant à leurs états financiers respectifs diffèrent grandement. Il est prévu que la date d'entrée en vigueur de cette nouvelle norme ne sera pas antérieure à janvier 2013.

5.4.19 Par ailleurs, en ce qui a trait à cet exposé-sondage, de nombreux commentaires formulés par plusieurs parties intéressées à travers le monde, dont le CNC du Canada, des compagnies d'assurances privées, des actuaires et des auditeurs, ont été transmis à l'IASB. Plusieurs intervenants sont en désaccord avec des éléments importants de ce projet de norme de sorte que la forme finale que prendra celle-ci est présentement très incertaine.

Nous suivrons de près l'évolution du projet de norme.

5.4.20 Compte tenu de l'importance des effets potentiels pour le FAAQ et le FSST de la mise en application de la deuxième phase de la norme IFRS 4 sur les contrats d'assurance, nous suivrons de près l'évolution de ce projet de norme.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

CHAPITRE 6

Enjeux liés à l'endettement du secteur public du Québec

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

	Paragraphe
Vue d'ensemble	**6.1**
Obligations contractuelles	**6.8**
Particularité comptable : exemple du Fonds vert	**6.18**
Opérations fiduciaires	**6.23**
Fonds d'assurance parentale	**6.27**
Régime de retraite du personnel des centres de la petite enfance et des garderies privées conventionnées du Québec	**6.38**

Les commentaires du ministère des Finances du Québec apparaissent au paragraphe 6.50.

Abréviations et sigles

ASRA	Assurance-stabilisation des revenus agricoles
CDPQ	Caisse de dépôt et placement du Québec
CGAP	Conseil de gestion de l'assurance parentale
FAAQ	Fonds d'assurance automobile du Québec
FAP	Fonds d'assurance parentale
FSST	Fonds de la santé et de la sécurité du travail
RQAP	Régime québécois d'assurance parentale

Vue d'ensemble

Équipe :

Lucie Pageau
Directrice de vérification

Isabelle Magnan
Gaston Riverin
Chargés de projet

6.1 Au cours des trois dernières années, le Vérificateur général du Québec a publié un portrait de l'endettement du secteur public du Québec basé sur son interprétation de ce qui constitue une dette. Ce portrait avait pour objectif de renseigner les parlementaires sur cet aspect important et complexe de la situation financière du Québec. Nous avons comparé nos résultats avec ceux que le gouvernement a publiés. Nous avons notamment expliqué les écarts entre le calcul de la dette brute établi par le gouvernement et celui de la dette supportée par le gouvernement établi selon nos hypothèses. Cette comparaison a été nécessaire car, de notre point de vue, ces deux façons de faire concourent à estimer la dette sous la responsabilité du gouvernement du Québec.

6.2 Un des écarts importants entre ces deux calculs était dû à la prise en compte par le Vérificateur général de la dette contractée directement sur les marchés par les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation. La consolidation ligne par ligne de ces réseaux dans les états financiers du gouvernement au 31 mars 2010 a eu comme conséquence d'éliminer cet écart d'interprétation de l'endettement du Québec. En effet, la dette contractée directement sur les marchés par les entités des réseaux est maintenant incluse dans celle du gouvernement. Compte tenu de la réduction significative des écarts, nous n'avons pas jugé nécessaire de reproduire notre calcul de l'endettement en 2010.

6.3 Toutefois, nous considérons qu'il est opportun et utile de poursuivre notre effort pédagogique en vue d'éclairer les parlementaires sur différents enjeux connexes à l'endettement de certaines entités du secteur public québécois. Les propos que nous tenons dans ce chapitre ne visent pas à mettre en doute le traitement comptable adopté dans les états financiers consolidés du gouvernement, mais plutôt à favoriser la compréhension des enjeux financiers qui y sont liés.

6.4 Nos travaux portent notamment sur les obligations contractuelles du gouvernement, qui sont en progression constante depuis 2007. En effet, nous sommes d'avis que les obligations contractuelles peuvent constituer une dette implicite qui mérite d'être contrôlée au même titre que les autres dettes puisqu'elle est de nature à grever la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement actuel et des prochains gouvernements.

6.5 Au chapitre de l'endettement de certaines entités du secteur public québécois figure la dette représentant les déficits cumulés des fiducies exclues du périmètre comptable, dont le Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles (Fonds ASRA), le Fonds d'assurance parentale (FAP), le Fonds de la santé et de la sécurité du travail (FSST) et le Fonds d'assurance automobile du Québec (FAAQ). Ces déficits ont connu une augmentation notable en 2009, principalement à cause des rendements négatifs obtenus sur les fonds confiés à la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ). Bien que, globalement, la dette représentant les déficits cumulés de ces quatre entités ait diminué au cours de la dernière année, nous continuons de suivre de près son évolution, tout comme nous l'avons fait en 2010. Soulignons à nouveau cette année que Satistique Canada prend en compte les déficits ou les surplus des programmes gérés par ces fiducies pour comparer l'endettement des provinces.

6.6 Il est à noter que la résorption des déficits cumulés de ces fiducies pourrait avoir une incidence directe sur les dépenses du gouvernement du Québec dans l'éventualité où ce dernier serait mis à contribution pour les financer, comme c'est le cas pour le Fonds ASRA. Des hausses de taux de cotisation relatives au FAP, au FSST ou au FAAQ auraient aussi une incidence sur les dépenses du gouvernement en tant qu'employeur et en tant qu'utilisateur des services de l'assurance automobile.

6.7 Enfin, comme l'an dernier, nous commentons la situation financière déficitaire du Régime de retraite du personnel des centres de la petite enfance et des garderies privées conventionnées du Québec qui se traduira, selon toute vraisemblance, par des contributions additionnelles du gouvernement du Québec.

Obligations contractuelles

6.8 Les obligations contractuelles d'un gouvernement se définissent comme des obligations envers des tiers, qui deviennent des passifs au moment où les conditions prévues par les contrats ou les accords en cause sont remplies[1]. Le gouvernement du Québec a contracté des obligations à hauteur de 34,7 milliards de dollars au 31 mars 2010, ce qui représente une hausse de 2,8 milliards et de 8,8 p. cent par rapport à l'année précédente.

6.9 Aux fins de notre rapport et en vue d'étendre la comparabilité des données sur une période de quatre ans, nous avons conservé la présentation adoptée dans le portrait de l'endettement publié l'année dernière. En conséquence, nous avons réparti le total des obligations contractuelles à la charge du gouvernement entre celles qui ont été contractées, d'une part, par les ministères, les organismes non budgétaires et les fonds spéciaux et, d'autre part, par les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation.

6.10 Le tableau 1 présente l'évolution des obligations contractuelles à la charge du gouvernement du 31 mars 2007 au 31 mars 2010. Le tableau 2, quant à lui, montre l'évolution des obligations contractuelles des entreprises commerciales pour la même période.

1. Cette définition est tirée du *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public*.

Tableau 1
Obligations contractuelles à la charge du gouvernement (en millions de dollars)*

	2010	2009	2008 redressé	2007
Obligations contractuelles des ministères, des organismes non budgétaires et des fonds spéciaux pour le financement d'acquisitions d'immobilisations				
Remboursement du principal – projets financés par un emprunt à long terme**	6 947	6 507	6 036	5 853
Remboursement du principal – projets en attente de financement ou de refinancement à long terme**	3 288	1 937	1 925	1 683
Remboursement du coût d'immobilisations	414	573	428	161
Sous-total	**10 649**	**9 017**	**8 389**	**7 697**
Autres obligations contractuelles des ministères, des organismes non budgétaires et des fonds spéciaux				
Ententes avec les Cris du Québec et les autres communautés autochtones	5 244	5 171	4 870	4 659
Ententes sur un nouveau partenariat fiscal et financier avec les municipalités	1 141	1 418	1 696	1 970
Autres ententes	3 231	3 017	2 059	1 608
Contrats de location-exploitation	2 283	2 212	1 961	1 442
Acquisition d'immobilisations	4 329	4 180	1 582	974
Approvisionnement en biens et services	2 798	2 296	783	572
Promesses de prêts et d'investissement et autres contrats	912	494	547	599
Sous-total	**19 938**	**18 788**	**13 498**	**11 824**
Obligations contractées par les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation				
Agences et établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux	1 956	1 874	1 804	1 657
Commissions scolaires	1 488	1 506	1 481	596
Collèges	99	92	91	107
Université du Québec et ses constituantes	540	590	653	364
Sous-total	**4 083**	**4 062**	**4 029**	**2 724**
Total au 31 mars	**34 670**	**31 867**	**25 916**	**22 245**
En pourcentage du PIB***	**11,4**	**10,5**	**8,8**	**7,9**

* Les données sont tirées des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année concernée, à l'exception des données de l'année 2010. Les données de 2010 représentent les mêmes sommes que celles que l'on trouve dans ces états financiers, mais elles sont présentées différemment à partir des données de nos dossiers de vérification.

** En plus de ces montants, le gouvernement s'est engagé à verser des sommes relativement aux intérêts reliés au financement de ces acquisitions d'immobilisations.

*** Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada en date du 4 novembre 2010 pour chacune des années civiles terminées au cours des exercices financiers concernés.

Tableau 2
Obligations contractuelles des entreprises commerciales (en millions de dollars)*

	2010	2009	2008	2007
Hydro-Québec	9 674	10 618	9 330	9 680
IQ Immigrants investisseurs inc.	194	190	193	177
IQ Fier inc.	102	117	166	219
Société générale de financement du Québec	88	96	175	37
Autres entreprises	527	486	641	632
Total au 31 mars	**10 585**	**11 507**	**10 505**	**10 745**

* Les données sont tirées des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année concernée.

6.11 Le lecteur remarquera que, puisque nous ne publions plus notre propre calcul de l'endettement du gouvernement, notre analyse des obligations contractuelles inclut maintenant les obligations relatives à des emprunts légalement attribués à des tiers, mais pour lesquels le gouvernement s'est engagé à payer le capital et les intérêts. Ces obligations sont en hausse de 440 millions de dollars par rapport à l'exercice précédent; elles se chiffraient à 6,9 milliards au 31 mars 2010.

6.12 Par ailleurs, nous pouvons constater, à l'examen du tableau 1, que le total des obligations contractuelles à la charge du gouvernement est passé de 22,3 milliards de dollars au 31 mars 2007 à 34,7 milliards au 31 mars 2010, ce qui représente une hausse de 12,4 milliards.

Obligations contractuelles: hausse de 12,4 G$ en trois ans.

6.13 Le tableau 3 expose les principales causes de la hausse des engagements contractés par le gouvernement au cours de cette période.

Tableau 3
Augmentation (diminution) des obligations contractuelles du gouvernement (en millions de dollars)

	2010	2009	2008	Total
Financement d'acquisitions d'immobilisations				
Universités exclues du périmètre comptable du gouvernement	131	–	78	**209**
Municipalités et organismes municipaux	1 305	280	173	**1 758**
Autres bénéficiaires (logement social, culture, services de garde à l'enfance, affaires autochtones et autres)	355	203	174	**732**
Remboursement du coût d'immobilisations	(159)	145	267	**253**
Sous-total	**1 632**	**628**	**692**	**2 952**
Ententes avec les autochtones				
Indexation des ententes et révision de l'estimation des obligations découlant de ces ententes	250	466	100	**816**
Engagements échus dans l'année	(177)	(165)	(146)	**(488)**
Nouvelle entente avec le Grand Conseil des Cris et l'Administration régionale crie	–	–	257	**257**
Sous-total	**73**	**301**	**211**	**585**

Tableau 3
Augmentation (diminution) des obligations contractuelles du gouvernement (en millions de dollars) (suite)

	2010	2009	2008	Total
Ententes sur le partenariat fiscal et financier avec les municipalités – engagements échus dans l'année	**(277)**	**(278)**	**(274)**	**(829)**
Autres ententes				
Nouvelles ententes relatives à la Stratégie d'action jeunesse	162	–	–	**162**
Ententes relatives au Fonds pour le développement des jeunes enfants et au Fonds de soutien aux proches aidants	286	–	–	**286**
Ententes relatives aux centres locaux de développement	(63)	206	–	**143**
Entente relative au soutien financier à la Ville de Montréal dans son rôle de métropole	(25)	125	–	**100**
Entente de prise en charge de l'intérêt sur un prêt à une aluminerie	–	581	–	**581**
Entente du ministère des Transports avec les autorités organisatrices de transport au Québec	(51)	(46)	274	**177**
Autres ententes non détaillées	(95)	92	177	**174**
Sous-total	**214**	**958**	**451**	**1 623**
Contrats de location-exploitation				
Société immobilière du Québec – nouveaux baux contractés dans l'année, moins les remboursements effectués	76	199	547	**822**
Autres ministères, organismes et fonds spéciaux	(5)	52	(28)	**19**
Sous-total	**71**	**251**	**519**	**841**
Acquisitions d'immobilisations par le gouvernement et contrats d'approvisionnement en biens et services				
Construction de la salle acoustique de l'Orchestre symphonique de Montréal en mode partenariat public-privé				
Contrats relatifs à la construction	107	–	–	**107**
Contrats d'approvisionnement en biens et services	356	–	–	**356**
Construction de l'autoroute 25 et de l'autoroute 30 ainsi que de certaines haltes routières en mode partenariat public-privé				
Contrats relatifs à la construction	(266)	1 515	423	**1 672**
Contrats d'approvisionnement en biens et services	13	1 037	–	**1 050**
Contrats visant la construction et l'amélioration du réseau routier	333	686	21	**1 040**
Contrats relatifs à l'approvisionnement en biens et services conclus par le Centre de services partagés du Québec	73	431	14	**518**
Contrats visant l'acquisition d'immobilisations conclus par l'Agence métropolitaine de transport, la Société immobilière du Québec et le Fonds des technologies de l'information du ministère du Revenu	(72)	366	182	**476**
Autres contrats d'acquisitions et d'approvisionnement non détaillés	107	76	179	**362**
Sous-total	**651**	**4 111**	**819**	**5 581**
Promesses de prêts et d'investissement par Investissement Québec	**418**	**(53)**	**(52)**	**313**
Augmentation des obligations contractuelles des réseaux	**21**	**33**	**1 305**	**1 359**
Augmentation totale	**2 803**	**5 951**	**3 671**	**12 425**

6.14 Les engagements contractés par les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation sont relativement stables dans le temps. Ils se chiffraient à 4,1 milliards de dollars au 31 mars 2010 et sont détaillés dans le tableau 4.

Tableau 4
Obligations contractuelles des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation au 31 mars 2010 (en millions de dollars)

	Agences de la santé et des services sociaux	Établissements de la santé et des services sociaux	Commissions scolaires	Collèges	Université du Québec et ses constituantes	Total
Contrats de location-exploitation	16	690	71	14	15	**806**
Acquisition d'immobilisations	30	239	115	34	457	**875**
Approvisionnement en biens et services	397	286	1 261	45	68	**2 057**
Autres contrats	36	262	41	6	–	**345**
Total	**479**	**1 477**	**1 488**	**99**	**540**	**4 083**

6.15 À l'examen de ce tableau, on remarque que 50 p. cent des obligations contractuelles des réseaux proviennent de contrats d'approvisionnement en biens et services. Dans le secteur des agences de la santé et des services sociaux, ces obligations se rapportent à des contrats d'approvisionnement relatifs à la construction d'un centre hospitalier en soins de longue durée en Montérégie en mode partenariat public-privé, et ce, à hauteur de 323 millions de dollars. Dans le secteur des commissions scolaires, les sommes représentent notamment des contrats conclus avec des transporteurs scolaires pour le déplacement des élèves vers les écoles.

6.16 Quant aux obligations contractuelles relatives aux contrats d'acquisition d'immobilisations, elles comprennent une somme de 440 millions se rapportant à des contrats conclus par l'Université du Québec à Montréal pour le projet de l'Îlot Voyageur. Notons toutefois que ces obligations sont devenues caduques à la suite de l'acquisition des actifs de ce projet par la Société immobilière du Québec en novembre 2010.

6.17 Soulignons enfin que les obligations contractuelles des entreprises de nature commerciale, qui sont présentées dans le tableau 2, ont diminué de 922 millions de dollars par rapport à l'année précédente, principalement à cause des engagements d'Hydro-Québec. Cette dernière a réduit ses contrats d'achat d'électricité de 744 millions pour les cinq prochaines années.

Particularité comptable : exemple du Fonds vert

6.18 L'an dernier, nous avions observé que certains engagements contractés par le gouvernement découlaient de projets en cours pour lesquels les dépenses seraient inscrites dans les prochaines années, mais dont les revenus avaient déjà été obtenus et comptabilisés dans les états financiers consolidés du gouvernement. Nous avions souligné que, en conséquence de cette situation, un excédent cumulé qui se résorberait au cours des prochaines années était créé. Nous avions donné le Fonds vert en exemple. Cette année, nous effectuons un suivi des engagements présentés en note dans les états financiers du Fonds qui, rappelons-le, sont des engagements envers des municipalités et des autorités organisatrices de transport au Québec.

6.19 Rappelons également que les redevances annuelles en lien avec les changements climatiques sont déjà comptabilisées dans les revenus du Fonds vert et, par conséquent, dans ceux du gouvernement. Par contre, les dépenses qu'elles financeront y seront inscrites uniquement lorsqu'elles seront réalisées.

6.20 Le tableau 5 présente les sommes accumulées dans le Fonds depuis le début des activités relatives aux changements climatiques ainsi que les obligations contractuelles figurant dans ses états financiers.

Tableau 5
Excédents cumulés et obligations contractuelles du Fonds vert (en millions de dollars)

	2010	2009	2008
Excédents cumulés relatifs aux changements climatiques	498	297	88
Total des excédents cumulés	**510**	**304**	**92**
Obligations contractuelles envers des entités non apparentées	221	248	289
Total des obligations contractuelles	**301**	**280**	**289**

6.21 Les revenus du Fonds vert se sont accentués à un rythme supérieur à celui de ses dépenses, de sorte qu'au 31 mars 2010 il affichait un excédent cumulé de 510 millions de dollars, soit une hausse de 206 millions depuis 2009. D'autre part, le Fonds s'était engagé à verser des subventions totalisant 301 millions de dollars au 31 mars 2010, dont 221 millions représentaient des engagements envers des tiers exclus du périmètre comptable. Ces engagements sont relativement stables depuis l'an dernier.

6.22 Ainsi, selon les états financiers consolidés du gouvernement, les excédents cumulés de 510 millions dans le Fonds vert ont contribué à réduire les déficits cumulés du gouvernement. Par contre, lorsque le Fonds assumera ses obligations contractuelles envers les bénéficiaires, les dépenses du gouvernement s'accroîtront d'autant et les excédents cumulés provenant du Fonds seront résorbés.

Opérations fiduciaires

6.23 Les opérations fiduciaires ne figurent pas dans les résultats financiers du gouvernement puisque les entités qui procèdent à de telles opérations ne font pas partie de son périmètre comptable. Conformément aux normes comptables, elles apparaissent à titre informatif en annexe de ses états financiers consolidés.

6.24 Dans la présente analyse, nous jugeons pertinent d'attirer l'attention des parlementaires sur les opérations fiduciaires qui résultent de l'application de différentes activités menées au bénéfice des contribuables du Québec puisqu'elles sont susceptibles d'influer sur leur fardeau fiscal ou leurs charges sociales. À ce titre, il est pertinent d'en connaître l'évolution.

6.25 Le tableau 6 fait le point sur les déficits cumulés relativement à certaines activités exclues du périmètre comptable du gouvernement. Globalement, ces déficits se sont légèrement résorbés au cours de la dernière année, principalement à cause de meilleurs rendements des fonds confiés à la CDPQ.

Tableau 6
Déficits cumulés relatifs à certaines activités exclues du périmètre comptable (en millions de dollars)

	2010	2009	2008	2007
Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles	(760)	(865)	(780)	(597)
Fonds d'assurance parentale*	(464)	(284)	(32)	210
Fonds de la santé et de la sécurité du travail*	(3 094)	(3 490)	(75)	254
Fonds d'assurance automobile du Québec*	(2 411)	(2 665)	(261)	(65)
Total	**(6 729)**	**(7 304)**	**(1 148)**	**(198)**

* Nous incluons les données des entités dont l'exercice se termine le 31 décembre de l'année précédente.

6.26 Nous commentons de façon plus particulière, dans le présent chapitre, l'endettement du FAP qui a vu son déficit cumulé s'accroître de 180 millions de dollars au cours de la dernière année. Par ailleurs, dans le chapitre 10, nous faisons une analyse financière de La Financière agricole du Québec et nous traitons de la situation financière du Fonds ASRA. Quant au FSST et au FAAQ, nous expliquons certains facteurs qui influent sur leur endettement dans notre étude portant sur les hypothèses actuarielles, au chapitre 9.

Fonds d'assurance parentale

6.27 Le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) a été institué en juin 2005 en vertu de la *Loi sur l'assurance parentale*. Il a pour objet d'accorder des prestations de maternité, des prestations de paternité et des prestations parentales à l'occasion de la naissance d'un enfant, ainsi que des prestations d'adoption d'un enfant.

6.28 En vertu de la loi, l'administration du RQAP est confiée au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Cette administration fait l'objet d'une entente entre le ministre et le Conseil de gestion de l'assurance parentale (CGAP). Ce dernier est le gestionnaire du régime et, à ce titre, il a notamment pour fonction d'administrer, en qualité de fiduciaire, le FAP.

6.29 Quant au FAP, il est affecté au versement des prestations auxquelles peut avoir droit toute personne en vertu de la loi. Il se finance principalement au moyen des cotisations perçues par Revenu Québec auprès des employés salariés, de leurs employeurs et des travailleurs autonomes résidant au Québec. En conséquence, et compte tenu des déficits cumulés dans le Fonds au cours des dernières années, le gouvernement du Québec, en tant qu'employeur, pourrait voir ses contributions augmenter afin de compenser ces déficits.

6.30 Le RQAP est financé par des cotisations perçues auprès des travailleurs et des employeurs québécois. Le CGAP fixe les taux de cotisation annuels par un règlement soumis à l'approbation du gouvernement. Dans les faits, la décision relative aux taux de cotisation applicables est principalement basée sur l'analyse des résultats d'une évaluation actuarielle produite en vertu de l'article 86 de la loi. Cette évaluation a pour objectif d'estimer, sur une base de liquidités, les cotisations et les prestations du régime sur une période de cinq ans. Ainsi, les données utilisées pour effectuer les projections actuarielles du surplus ou du déficit du FAP sont établies sur une base de liquidités, contrairement aux états financiers qui établissent la situation financière sur une base d'exercice.

6.31 Les premières projections actuarielles réalisées en 2005, qui ont mené à l'établissement des taux de cotisation initiaux du RQAP, étaient basées sur l'expérience du régime fédéral d'assurance-emploi. Toutefois, certains ajustements y avaient été apportés pour tenir compte des dispositions propres au nouveau régime québécois. Ces projections avaient sous-estimé les coûts des premières années du RQAP en raison principalement des phénomènes suivants :

- la croissance du nombre total des naissances au Québec, soit le « mini baby-boom » ;
- la progression du taux de participation au régime, soit la proportion des naissances au Québec pour lesquelles des prestations du RQAP sont versées (ce taux est présentement de 85 p. cent) ;
- la progression du nombre de pères québécois qui se prévalent des congés qui leur sont exclusivement réservés. Le niveau de participation atteint maintenant 76 p. cent.

6.32 Afin de faire face à ces phénomènes, une stratégie de rehaussement des taux de cotisation sur plusieurs années a été adoptée. Elle a permis de limiter l'impact financier sur les cotisants, mais elle a conduit le FAP à un déficit cumulé de 464 millions de dollars au 31 décembre 2009.

Tarification insuffisante pour assurer l'équilibre financier du régime.

6.33 Soulignons par ailleurs que ce déficit exclut les prestations futures qui étaient estimées à 634 millions de dollars au 31 décembre 2009. Ces prestations correspondent à la valeur actuarielle des prestations du RQAP postérieures à cette date qui seront effectuées relativement aux prestataires ayant présenté une demande admissible au RQAP au 31 décembre 2009.

6.34 Ces sommes figurent en note dans les états financiers du Fonds à titre d'obligations contractuelles et ne sont pas considérées dans le déficit puisque les critères de constatation du passif ne sont pas satisfaits. En effet, puisqu'il est possible de mettre fin à tout moment à un congé en vertu du RQAP, les sommes sont considérées comme étant exigibles au fur et à mesure du déroulement de la période de congé.

6.35 Quoi qu'il en soit, il est probable que les personnes admissibles au RQAP qui ont formulé une demande de prestations au 31 décembre 2009 bénéficieront ultimement du régime. Ainsi, en plus de faire face à des déficits cumulés, le Fonds devra donc percevoir auprès des travailleurs québécois et de leurs employeurs des sommes suffisantes pour payer ces prestations, soit 634 millions de dollars.

6.36 Le tableau 7 montre la croissance des déficits cumulés et des prestations à verser depuis l'exercice terminé le 31 décembre 2006. En considérant ces dernières sommes, le régime devra percevoir plus de un milliard de dollars des travailleurs québécois et de leurs employeurs pour payer les prestations consenties aux personnes admissibles ayant fait une demande depuis l'instauration du régime et pour honorer ses engagements.

Tableau 7
Déficits cumulés du Fonds d'assurance parentale et prestations à verser au 31 décembre (en millions de dollars)

	2009	2008	2007	2006
Déficits cumulés (surplus)	464	284	32	(210)
Prestations futures du RQAP à verser	634	547	530	494

6.37 Notons que, pour être en mesure de poursuivre ses opérations dans le contexte déficitaire actuel, le Fonds a obtenu du gouvernement un financement temporaire qui se chiffrait à 263 millions au 31 décembre 2009. Pour ce faire, le gouvernement a lui-même dû emprunter. Les états financiers consolidés du gouvernement, et plus particulièrement les postes relatifs à la dette, prennent donc implicitement en compte cette somme de 263 millions. Le gouvernement a, en contrepartie, un compte débiteur équivalent du Fonds.

Régime de retraite du personnel des centres de la petite enfance et des garderies privées conventionnées du Québec

6.38 Lors de la publication de notre rapport l'an dernier, nous avons résumé la situation financière du Régime de retraite du personnel des centres de la petite enfance et des garderies privées conventionnées du Québec. Nous avons alors soulevé le fait que le gouvernement a toujours subventionné la quasi-totalité des contributions requises de la part des employeurs afin d'assurer la viabilité financière du régime, et ce, même si la loi ne prévoit aucune obligation de sa part à cet égard. Nous avons conclu sur une note d'incertitude quant à l'impact sur les subventions gouvernementales d'un probable déficit de capitalisation au 31 décembre 2008.

6.39 Depuis notre publication de février 2010, deux évaluations actuarielles ont été produites. La première, déposée le 6 août 2010, concerne la période se terminant le 31 décembre 2008; la deuxième, déposée le 28 octobre 2010, couvre la période se terminant le 31 décembre 2009. Par ailleurs, le gouvernement, sur recommandation de la Régie des rentes du Québec, a publié en juillet 2010 le *Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire*, modifiant ainsi les règles de financement de ces régimes dans le contexte de la crise financière de 2008. Ce règlement s'applique au régime de retraite des centres de la petite enfance et des garderies privées.

6.40 Nous considérons qu'il est d'intérêt pour les parlementaires de suivre l'état de la situation de ce régime puisque, conformément aux normes applicables actuellement, aucune information financière n'apparaît dans les états financiers consolidés du gouvernement et que les pratiques antérieures du gouvernement laissent présager une grande probabilité que des sommes soient déboursées à l'avenir afin de financer ce régime.

6.41 Le tableau 8 fait état des cotisations des employeurs depuis la création du régime en avril 2003, lesquelles ont été financées en quasi-totalité par le ministère de la Famille et des Aînés.

Tableau 8
Cotisations des employeurs (en millions de dollars)

	Au 31 décembre							
	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003 (9 mois)	Total
Cotisations d'exercice*	47,3	44,2	40,6	38,5	37,3	35,2	23,5	**266,6**
Cotisations d'équilibre*	4,0**	4,0**	4,0**	8,5	4,0	4,0	3,0	**31,5**
Total	**51,3**	**48,2**	**44,6**	**47,0**	**41,3**	**39,2**	**26,5**	**298,1**
Variation en pourcentage	**6,4**	**8,1**	**–5,1**	**13,8**	**5,4**	**11,1**	**s.o.**	
Moyenne (2004-2009)				**6,4**				

* Les données sont tirées des états financiers vérifiés de la caisse de retraite.

** Un règlement modifiant le *Règlement sur la soustraction de certaines catégories de régimes de retraite à l'application de dispositions de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite* prévoit la suspension des versements relatifs à la cotisation d'équilibre à l'égard de la solvabilité à compter de 2007. Ainsi, seuls les versements concernant la cotisation d'équilibre pour pourvoir au déficit initial ont été faits.

6.42 Le tableau 8 montre que, depuis l'instauration du régime, des dépenses de l'ordre de 298 millions ont été inscrites dans les déficits cumulés du gouvernement relativement à ce régime. La moyenne des taux annuels de croissance (6,4 p. cent) pendant cette période est supérieure à celle des dépenses de programmes (5,1 p. cent).

Un déficit probable à la charge du gouvernement.

6.43 En vertu de la réglementation applicable au régime, seul le déficit de capitalisation doit obligatoirement être pourvu. Ce déficit est entièrement financé par les employeurs, donc par le gouvernement du Québec.

6.44 Le rapport actuariel du régime en date du 31 décembre 2008 fait état d'un déficit de capitalisation de 103,4 millions. La hausse de 96 millions depuis la dernière évaluation du 31 décembre 2005 est principalement causée par une perte de rendement des placements, conséquence directe de la crise financière de 2008.

6.45 De son côté, le rapport sur l'évaluation actuarielle du régime en date du 31 décembre 2009 montre un déficit de capitalisation de 66,7 millions de dollars, soit une amélioration de 36,7 millions depuis l'évaluation actuarielle du 31 décembre 2008. Cette situation s'explique par une reprise partielle des rendements financiers et, par conséquent, de la valeur des actifs du régime.

6.46 Selon cette même évaluation, le taux de cotisation d'exercice établi en pourcentage des salaires admissibles est le même que lors des évaluations précédentes, soit 4,9 p. cent pour les cotisations patronales et salariales. Toujours d'après cette évaluation, les cotisations d'exercice sont estimées à 56,4 millions pour l'année 2010, ce qui représente une hausse de 19 p. cent par rapport aux cotisations réelles de l'année précédente. Comme le taux de cotisation établi en pourcentage des salaires admissibles est le même que lors des évaluations précédentes, la croissance importante en dollars s'explique par l'augmentation de la masse salariale admissible du personnel du réseau des services de garde. Cette augmentation découle, d'une part, de la hausse des salaires du personnel et, d'autre part, du développement de places à contribution réduite dans le réseau.

6.47 Par ailleurs, l'allègement réglementaire, qui prévoit des mesures en vue d'atténuer les effets de la crise financière de 2008 sur les régimes de retraite à prestations déterminées, est pris en compte dans l'établissement des cotisations d'équilibre du déficit de capitalisation. Ces mesures permettent de réduire à court terme les cotisations qui auraient dû être versées autrement pour amortir ce déficit. Elles ont une portée temporaire et cesseront de s'appliquer au plus tard le 30 décembre 2011.

6.48 Ainsi, conformément à ces mesures, le déficit de capitalisation totalisant 66,7 millions de dollars au 31 décembre 2009 ne sera pourvu qu'à hauteur d'une somme de 60,5 millions. En effet, comme les cotisations prévues pour les années 2010 et 2011 peuvent être réduites de 80 p. cent, le ministère de la Famille et des Aînés a fait le choix de se prévaloir de cet allègement. Par conséquent, la cotisation d'équilibre annuelle pour 2010 et 2011 s'établit à 4,8 millions. Elle passera par la suite à 8,1 millions de dollars. Ce calendrier d'amortissement sera toutefois révisé lors du dépôt du prochain rapport actuariel du régime qui devra être fait au plus tard au 31 décembre 2012.

6.49 Le tableau 9 fait état des cotisations annuelles requises de 2010 à 2024, année du dernier versement prévu pour le financement du déficit de capitalisation selon le rapport actuariel au 31 décembre 2009. À titre indicatif, nous présentons les taux de croissance de ces dépenses au cours des prochaines années et les objectifs de croissance des dépenses de programmes inclus dans la dernière mise à jour économique publiée par le gouvernement en décembre 2010.

Tableau 9
Cotisations des employeurs à partir de 2010 (en millions de dollars)*

	2010	2011	2012	Date du dernier versement	Valeur présente des cotisations de capitalisation
Cotisations d'exercice estimées **	56,4	58,5	60,6	s.o.	s.o.
Cotisations d'équilibre pour déficit initial	4,0	4,0	4,0	31 mars 2018	25,9
Cotisations d'équilibre pour déficit de capitalisation	0,8	0,8	4,1	31 décembre 2024	34,6
Sous-total des cotisations d'équilibre	**4,8**	**4,8**	**8,1**		**60,5**
Total	**61,2**	**63,3**	**68,7**		**60,5**
Variation en pourcentage	**19,3**	**3,4**	**8,5**		
Cible de croissance des dépenses de programmes dans la mise à jour économique de décembre 2010	**2,2**	**2,1**	**2,1**		

* Ces données sont tirées du *Rapport sur l'évaluation actuarielle au 31 décembre 2009 du Régime de retraite du personnel des CPE et des garderies privées conventionnées du Québec.*

** Les cotisations sont basées sur un taux de 4,9 p. cent de la masse salariale admissible.

6.50 Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Les dettes et les obligations contractuelles du gouvernement, présentées dans ses états financiers consolidés, sont déterminées conformément aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada pour le secteur public. Elles représentent celles de l'ensemble des entités constituant son périmètre comptable, lequel est défini selon les critères stricts édictés par ces PCGR.

« Dans les faits, les obligations contractuelles de 34,7 milliards de dollars, présentées en note aux états financiers consolidés 2009-2010 du gouvernement, ne se traduiront pas, règle générale, en une dette : il s'agit de sommes qui seront financées à même les objectifs de dépenses que s'est fixés le gouvernement. Par exemple, les obligations contractuelles des commissions scolaires, composées principalement de contrats pluriannuels pour le transport scolaire, constituent des dépenses récurrentes prévues à leur budget annuel d'opération. Elles n'ont pas recours à des emprunts pour les assumer.

« Par ailleurs, sur la base des PCGR, les opérations fiduciaires et tous les surplus ou déficits qui peuvent en résulter doivent être exclus du périmètre comptable du gouvernement et, par conséquent, de ses états financiers consolidés. Ceci s'applique autant aux quatre fonds cités par le Vérificateur général qu'au Régime de retraite du personnel des centres de la petite enfance et des garderies privées conventionnées du Québec. Le gouvernement n'a aucune obligation financière envers ces fonds et régime, autres celles de verser ses contributions à titre d'employeur ou d'assuré. »

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

CHAPITRE 7

Projet de loi nº 128
et croissance des dépenses de programmes

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Projet de loi nº 128 ..... **7.1**

Présentation des informations financières sur les fonds spéciaux **7.3**

Suivi et reddition de comptes relatifs aux dépassements **7.4**

Incidence de la création de fonds sur les dépenses de programmes **7.5**

Contrôle sur les dépenses totales du gouvernement **7.15**

Croissance des dépenses de programmes **7.21**

Conclusion **7.34**

Annexe 1 – Définitions

Annexe 2 – État consolidé des résultats de fonctionnement et des déficits cumulés par secteur de reddition de comptes

Les commentaires du ministère des Finances du Québec apparaissent au paragraphe 7.35.

Abréviations et sigles

FINESSS	Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux
FORT	Fonds des infrastructures routières et de transport en commun

Projet de loi n° 128

Équipe :
Christine Roy
Directrice de vérification
Marie-Josée Cyr
Chargée de projet
Christine Lavoie
Jean Lemelin

7.1 Le projet de loi n° 128, soit la *Loi édictant la Loi sur les entreprises de services monétaires et modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement les fonds spéciaux et le secteur financier*, a été présenté par le ministre des Finances le 10 novembre 2010. Il vise, d'une part, à mieux encadrer le secteur financier et, d'autre part, à permettre notamment que les prévisions de dépenses et d'investissements des fonds spéciaux soient soumises à l'approbation du Parlement. Le projet de loi sanctionné le 10 décembre 2010 ne prend en compte que le volet portant sur l'encadrement du secteur financier. Selon les propos tenus lors des débats de la Commission des finances publiques, les articles traitant des fonds spéciaux devraient faire l'objet d'un nouveau projet de loi au printemps 2011.

7.2 Le 30 novembre 2010, dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 128, le vérificateur général a été invité à rencontrer les membres de la Commission des finances publiques. Son intervention a porté uniquement sur la section qui traite des fonds spéciaux. À cet égard, il a notamment souligné que le projet de loi s'inscrivait clairement dans une perspective d'amélioration du contrôle parlementaire et constituait un pas dans la bonne direction. De façon plus précise, il a formulé quatre remarques.

Projet de loi n° 128 : un pas dans la bonne direction.

Présentation des informations financières sur les fonds spéciaux

7.3 Premièrement, le vérificateur général a sensibilisé les parlementaires au fait que les projections financières au regard des fonds spéciaux, incluses dans le cadre financier apparaissant dans le *Plan budgétaire 2010-2011*, ne sont pas présentées distinctement. Conséquemment, il a suggéré que la présentation actuelle des documents budgétaires et des Comptes publics soit modifiée pour distinguer les résultats des fonds spéciaux de ceux des autres entités. Cette nouvelle présentation permettrait aux parlementaires de comparer les objectifs de ces fonds avec les résultats obtenus. Le gouvernement s'est montré réceptif à cette suggestion. Il faut d'ailleurs souligner qu'il a ajouté, dans le *Plan budgétaire 2010-2011*, des informations supplémentaires concernant les revenus et les dépenses des entités autres que budgétaires[1], incluant les fonds spéciaux. Il s'agit donc de franchir une étape supplémentaire pour ce qui concerne la divulgation de l'information financière en distinguant les fonds spéciaux de ces entités autant dans les documents budgétaires que dans les Comptes publics.

La présentation actuelle des documents budgétaires et des Comptes publics devrait être modifiée.

1. La définition de ce terme est présentée à l'annexe 1.

Suivi et reddition de comptes relatifs aux dépassements

7.4 En second lieu, le vérificateur général a souligné l'importance, en ce qui a trait aux fonds spéciaux, que des mécanismes de suivi et de reddition de comptes soient mis en place pour informer adéquatement les parlementaires sur les dépassements des sommes autorisées qui pourraient se présenter. Ainsi, ces derniers seraient en mesure d'exercer un contrôle rigoureux de ces dépassements. À titre d'exemple, le sous-ministre des Finances et le contrôleur des finances font annuellement une reddition de comptes dans le volume 2 des Comptes publics du gouvernement pour informer l'Assemblée nationale de l'excédent des dépenses et des autres coûts par rapport aux crédits votés, pour ce qui concerne les ministères et les organismes budgétaires[2]. Une telle pratique permet aux parlementaires d'être renseignés sur ces dépassements et, ainsi, d'exercer un contrôle à cet égard.

Incidence de la création de fonds sur les dépenses de programmes

7.5 Troisièmement, le vérificateur général a expliqué que, selon le projet de loi présenté, seules les dépenses du fonds général du Fonds consolidé du revenu seront considérées comme des dépenses de programmes. Ainsi, les dépenses des fonds spéciaux financées par des revenus provenant de sources externes du périmètre comptable et leurs déficits, le cas échéant, ne seront pas pris en compte dans les dépenses de programmes, tout comme c'est aussi le cas pour toutes les autres entités autres que budgétaires.

Seules les dépenses du fonds général du Fonds consolidé seront considérées comme de dépenses de programmes.

7.6 Par ailleurs, la création de nouveaux fonds spéciaux, comme le Fonds des infrastructures routières et de transport en commun (FORT), fera en sorte que certaines dépenses auparavant incluses dans les dépenses de programmes ne le seront plus.

7.7 Le vérificateur général a également expliqué que les données historiques concernant la croissance des dépenses de programmes ne seront plus comparables avec celles qui seront produites à la suite de la création des nouveaux fonds. Il a insisté sur la nécessité de faire des efforts à ce chapitre pour permettre aux parlementaires de comprendre les tendances, d'évaluer et d'atteindre les objectifs liés à la croissance des dépenses de programmes, et d'apprécier l'évolution des finances publiques du Québec. Nous pouvons constater que le gouvernement a commencé à présenter, lors de la mise à jour économique de décembre 2010, une information permettant de voir les taux de croissance des dépenses de programmes prévus avant et après la mise en œuvre du FORT. Nous traitons ci-dessous de l'incidence de la création du FORT sur les dépenses de programmes du gouvernement tel que le montre cette mise à jour.

Les données historiques concernant les dépenses de programmes ne seront plus comparables.

2. La définition de ce terme est présentée à l'annexe 1.

Incidence de la création du Fonds des infrastructures routières et de transport en commun

7.8 Le FORT a été institué en vertu du projet de loi n° 100, soit la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*, présenté le 12 mai 2010 et sanctionné le 12 juin 2010. Créé le 1er avril 2010, il est affecté au financement de projets dans le secteur des infrastructures routières et du transport en commun. L'essentiel de la taxe sur le carburant y est versé, de même que les droits sur les permis de conduire et la plupart des droits d'immatriculation. Ce fonds résulte du regroupement du Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier, dont le mandat est élargi, du Fonds pour la vente de biens et services du ministère des Transports, du Fonds des partenariats en matière d'infrastructures de transport (non encore en activité) et du Fonds des contributions des automobilistes au transport en commun.

7.9 La plupart des revenus qui seront comptabilisés dans le FORT à compter de l'exercice clos au 31 mars 2011 étaient auparavant inscrits dans le Fonds consolidé du revenu par l'entremise du ministère du Revenu et du ministère des Transports. Le Fonds consolidé du revenu effectuait par la suite des paiements de transfert au Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier et aux autres fonds énumérés ci-dessus afin de financer en tout ou en partie leurs dépenses. Ces paiements étaient considérés, d'une part, comme des dépenses de programmes du Fonds consolidé du revenu et, d'autre part, comme des revenus de ces fonds.

7.10 Dorénavant, puisque ces revenus seront comptabilisés directement dans le FORT, aucune dépense de programmes ne sera associée aux activités du FORT. Notons que ces dépenses seront en forte croissance au cours des prochains exercices. En effet, selon la mise à jour économique de décembre 2010, les dépenses relatives au FORT totaliseront 14 milliards de dollars pour les années 2011 à 2015, ce qui représente une augmentation de 66 p. cent (voir le tableau 1).

Création du FORT : des dépenses auparavant incluses dans les dépenses de programmes ne le seront plus.

Tableau 1
Résultats du Fonds des infrastructures routières et de transport en commun (en millions de dollars)

	Prévisions		Projections			Total
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2011-2015
Revenus	**2 503**	**2 692**	**2 876**	**3 055**	**3 113**	**14 239**
Variation (%)	s.o.	7,6	6,8	6,2	1,9	**24,4**
Dépenses	(2 066)	(2 521)	(2 852)	(3 134)	(3 431)	**(14 004)**
Variation (%)	s.o.	22,0	13,1	9,9	9,5	**66,1**
Excédent (déficit) annuel	437	171	24	(79)	(318)	**235**
Excédent cumulé	**437**	**608**	**632**	**553**	**235**	**235**

Source : Ministère des Finances du Québec.

7.11 Comme le montre le tableau 2, la mise en œuvre du FORT permet de réduire la croissance des dépenses de programmes au cours des prochaines années.

Tableau 2
Incidence de la mise en œuvre du Fonds des infrastructures routières et de transport en commun sur les dépenses de programmes (en millions de dollars)

	Prévisions		Projections		
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Dépenses de programmes avant la création du FORT	62 917	64 264	65 640	67 046	69 644
Variation (%)	s.o.	2,1	2,1	2,1	3,9
Dépenses du FORT	(2 066)	(2 521)	(2 852)	(3 134)	(3 431)
Dépenses de programmes après la mise en œuvre du FORT*	**60 851**	**61 743**	**62 788**	**63 912**	**66 213**
Variation (%)	**s.o.**	**1,5**	**1,7**	**1,8**	**3,6**

* Ces données proviennent de la mise à jour de décembre 2010.

Source : Ministère des Finances du Québec.

7.12 D'autre part, la création de l'Agence du revenu du Québec aura également des répercussions non négligeables sur la croissance des dépenses de programmes.

7.13 En effet, le projet de loi n° 107, soit la *Loi sur l'Agence du revenu du Québec*, a institué l'Agence du revenu qui sera substituée au ministère du Revenu le 1er avril 2011. Ce projet de loi a créé en même temps le Fonds relatif à l'administration fiscale[3], lequel constitue un fonds spécial. Le ministère du Revenu est un organisme budgétaire, de sorte que ses dépenses sont actuellement considérées comme des dépenses de programmes. De son côté, l'Agence est un organisme autre que budgétaire. Les dépenses du Fonds et de l'Agence seront financées par des revenus ne provenant pas du Fonds consolidé du revenu. En conséquence, des dépenses qui étaient auparavant des dépenses de programmes ne le seront plus à compter du 1er avril 2011.

***Loi sur l'Agence du revenu du Québec*: des dépenses auparavant incluses dans les dépenses de programmes ne le seront plus.**

7.14 Considérant l'impact des initiatives du gouvernement, ce dernier devra poursuivre ses efforts afin de permettre aux parlementaires de continuer à apprécier le taux de croissance des dépenses de programmes, comme cela a été déterminé lors de la prise en compte des engagements à cet égard.

3. Le Fonds a pour objet de rétribuer, sauf dans le cas où une rétribution est autrement prévue, les services que l'Agence rend au ministre.

Contrôle sur les dépenses totales du gouvernement

7.15 Enfin, lors de sa présentation devant les membres de la Commission des finances publiques, le vérificateur général a rappelé que, dans son *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010* portant sur la vérification de l'information financière et déposé en février 2010, il avait souligné l'importance d'exercer sur les dépenses des fonds spéciaux et des organismes autres que budgétaires un contrôle aussi rigoureux que celui effectué sur les dépenses de programmes. Pour l'exercice 2009-2010, des dépenses de ces entités de l'ordre de 3,5 milliards de dollars ne sont pas incluses dans les dépenses de programmes (voir le tableau 5).

Nécessité d'un contrôle rigoureux de la croissance des dépenses des entités autres que budgétaires.

7.16 Le vérificateur général a reconnu qu'en soi l'objectif d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2013-2014 pouvait servir indirectement de mécanisme de contrôle de l'ensemble des dépenses des entités autres que budgétaires. Par contre, ce type de mécanisme ne permet pas aux parlementaires de débattre de l'utilisation précise des revenus des fonds spéciaux et des organismes autres que budgétaires, ni de la croissance de leurs dépenses. Par exemple, une forte croissance des revenus d'une entité donnée, lesquels proviendraient de sources non comprises dans le périmètre comptable, pourrait donner lieu à une forte croissance des dépenses. En conséquence, même si l'équilibre budgétaire est atteint par cette entité, un contrôle rigoureux devrait être exercé sur la croissance de ses dépenses afin de s'assurer qu'elle est justifiée.

7.17 Comme il a été mentionné précédemment, le projet de loi n° 128 prévoit que les fonds spéciaux seront dorénavant soumis à un contrôle parlementaire au moment de l'étude des crédits. Les dépenses des organismes autres que budgétaires échapperont toutefois à ce contrôle.

7.18 L'annexe 22 des *Comptes publics 2009-2010* présente des informations sectorielles. Nous en reproduisons un extrait à l'annexe 2 du présent chapitre. Ce tableau montre que les dépenses consolidées avant le service de la dette qui résultent d'achats effectués auprès d'entités ou d'individus qui ne font pas partie du périmètre comptable totalisent 68,7 milliards de dollars. Ces dépenses se répartissent ainsi :

- des dépenses de programmes du Fonds consolidé du revenu de 61,6 milliards, dont 16 milliards pour des dépenses effectuées directement par le Fonds une fois les opérations réciproques déduites ;
- des dépenses de 18,8 milliards effectuées par des entités autres que budgétaires, incluant les fonds spéciaux et excluant les organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ;
- des dépenses de 32,8 milliards effectuées par des organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ;
- des dépenses de 1,1 milliard effectuées par l'intermédiaire de comptes à fin déterminée.

7.19 En terminant, le vérificateur général a réitéré le fait que la détermination d'objectifs relativement à la croissance de l'ensemble des dépenses publiques consolidées, y compris les dépenses des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux, permettrait au gouvernement de mieux apprécier l'efficacité des mesures mises en place et de mieux en rendre compte annuellement en vue d'un retour à l'équilibre budgétaire.

7.20 Les commentaires du vérificateur général sur le projet de loi n° 128 ont fait ressortir de nouveau la notion de dépenses de programmes. La Commission des finances publiques a également manifesté de l'intérêt pour ce sujet. En conséquence, pour une deuxième année consécutive, nous abordons dans ce rapport la notion de croissance des dépenses de programmes.

Croissance des dépenses de programmes

7.21 Dans le cadre de son budget 2009-2010, le gouvernement s'est donné des cibles de croissance des dépenses de programmes. Ces cibles s'inscrivent dans le plan qui vise à permettre le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014. Elles ont été révisées à trois reprises depuis mars 2009. Le tableau 3 en fait la présentation.

Tableau 3
Cibles de croissance des dépenses de programmes prévues par le gouvernement (en pourcentage)

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Budget 2009-2010 présenté en mars 2009				
Cibles	3,2	3,2	3,2	3,2
Mise à jour présentée en octobre 2009				
Cibles	3,2	3,2	3,2	3,2
Budget 2010-2011 présenté en mars 2010				
Cibles avant la mise en œuvre du FINESSS	3,2	2,8	2,8	2,8
Cibles après la mise en œuvre du FINESSS	2,9	2,2	2,2	2,2
Mise à jour présentée en décembre 2010*				
Cibles avant la mise en œuvre du FINESSS et du FORT	2,5	2,8	2,8	2,8
Cibles après la mise en œuvre du FINESSS et avant celle du FORT	2,2	2,1	2,1	2,1
Cibles après la mise en œuvre du FINESSS et du FORT	–1,2**	1,5	1,7	1,8

* Ces cibles tiennent compte de la révision des dépenses de programmes de 2009-2010, c'est-à-dire d'un montant de 61 579 millions de dollars, tel que cela a été publié dans les *Comptes publics 2009-2010*.

** Cette cible diffère de celle présentée dans les documents budgétaires du gouvernement puisque les dépenses de programmes de 2009-2010 n'ont pas été redressées pour tenir compte de la mise en œuvre du FORT qui a été effective à compter du 1er avril 2010.

Source : Ministère des Finances du Québec.

7.22 Nous présentons au tableau 4 l'évolution des prévisions et des projections des dépenses de programmes ainsi que leur objectif de croissance depuis l'annonce du plan de retour à l'équilibre budgétaire lors de la présentation du budget 2009-2010 en mars 2009.

7.23 Comme nous l'avons mentionné précédemment, la mise en œuvre du FORT contribuera à réduire les dépenses de programmes à compter de 2010-2011. En plus du FORT, le budget 2010-2011 du gouvernement du Québec, déposé en mars 2010, prévoit la création d'un autre fonds spécial qui réduira également les dépenses de programmes. En fait, ce budget annonce l'instauration d'une contribution santé de 25 dollars par adulte en 2010, de 100 dollars en 2011 et de 200 dollars en 2012. La contribution santé servira au financement des dépenses de santé, lesquelles croissent plus rapidement que le produit intérieur brut de la province. Le gouvernement a indiqué que les revenus de la contribution santé seront versés à un fonds spécial, le Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux (FINESSS), auquel des dépenses de santé équivalentes seront également imputées. Selon le gouvernement, la création de ce fonds facilitera sa reddition de comptes sur l'utilisation de ces sommes. Les dépenses de santé sont actuellement incluses dans celles du ministère de la Santé et des Services sociaux, donc dans les dépenses de programmes.

Création du FINESSS : des dépenses auparavant incluses dans les dépenses de programmes ne le seront plus.

7.24 N'eût été la création de ce dernier fonds, les dépenses financées par la contribution santé auraient été incluses dans les dépenses de programmes. En effet, l'utilisation d'un fonds spécial dans lequel seront transférées certaines dépenses de programmes peut laisser croire à une baisse du taux de croissance des dépenses de programmes alors qu'en fait il n'en est rien (tableau 4). La contribution santé est un revenu supplémentaire du gouvernement au même titre que les revenus d'impôt, de taux ou de droits.

7.25 Afin de suivre les tendances historiques et de rendre les données comparables, nous présentons dans le tableau 4 les dépenses de programmes prévues et projetées et les dépenses qui seront supportées par le FINESSS et le FORT.

Tableau 4
Prévisions et projections des dépenses de programmes (en millions de dollars)

			Prévisions		Projections		Total
	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2010-2014
Budget 2009-2010 présenté en mars 2009							
Dépenses de programmes	57 400	59 989	61 879	63 829	65 840	67 915	**319 452**
Variation (%)	4,7	4,5	3,2	3,2	3,2	3,2	
Mise à jour présentée en octobre 2009							
Dépenses de programmes	58 550*	60 139	62 049	64 019	66 050	68 145	**320 402**
Variation (%)	6,8	2,7	3,2	3,2	3,2	3,2	
Budget 2010-2011 présenté en mars 2010							
Dépenses de programmes	58 550*	60 769	62 561	63 907	65 282	66 686	**319 205**
Variation (%)	6,8	3,8	2,9	2,2	2,2	2,2	
Dépenses du FINESSS	s.o.	s.o.	180	575	995	1 445	**3 195**
Dépenses de programmes et dépenses supportées par le FINESSS	**58 550***	**60 769**	**62 741**	**64 482**	**66 277**	**68 131**	**322 400**
Variation (%)	**6,8**	**3,8**	**3,2**	**2,8**	**2,8**	**2,8**	
Mise à jour présentée en décembre 2010							
Dépenses de programmes**	58 550*	61 579*	60 851	61 743	62 788	63 912	**310 873**
Variation (%)	6,8	5,2	–1,2	1,5	1,7	1,8	
Dépenses du FORT	s.o.	s.o.	2 066	2 521	2 852	3 134	**10 573**
Dépenses du FINESSS	s.o.	s.o.	180	575	995	1 445	**3 195**
Dépenses de programmes et dépenses supportées par le FORT et le FINESSS	**58 550***	**61 579***	**63 097**	**64 839**	**66 635**	**68 491**	**324 641**
Variation (%)	**6,8**	**5,2**	**2,5**	**2,8**	**2,8**	**2,8**	

* Ces données proviennent des résultats réels comparativement aux autres données qui sont des prévisions.
** Ces prévisions et ces projections ne tiennent pas compte de la création de l'Agence du revenu du Québec en 2011-2012.

7.26 Le tableau 4 permet de faire les constatations suivantes :

- Les dépenses réelles de 2008-2009 et de 2009-2010 combinées, qui s'élèvent à 120,1 milliards de dollars, ont excédé de 2,7 milliards le montant de 117,4 milliards prévu lors de la mise en œuvre du plan de retour à l'équilibre budgétaire en mars 2009, ce qui représente un dépassement de 2,3 p. cent.
- L'intégration du FINESSS et du FORT dans le budget 2010-2011 permettra au gouvernement de réduire ses dépenses de programmes de 13,8 milliards pour les cinq années visées par le plan.

- Les objectifs de croissance des dépenses de programmes, révisés en décembre 2010, ont diminué par rapport aux prévisions établies en mars 2009; pourtant, globalement, les dépenses de programmes prévues, incluant les dépenses du FINESSS et du FORT, ont augmenté. Ces dépenses additionnelles pour les cinq années visées par le plan représentent 5,2 milliards de dollars. Elles résultent principalement:

Dépenses de programmes de 2009 à 2014: augmentation totale de 5,2 G$ par rapport aux prévisions.

  - des dépenses additionnelles associées aux nouvelles évaluations actuarielles des régimes de retraite produites à l'automne 2010;
  - du relèvement de l'enveloppe annuelle de La Financière agricole du Québec;
  - des injections additionnelles dans le Programme de fonds de roulement et d'investissement visant la stabilisation et la relance d'entreprises performantes (Programme Renfort);
  - de la hausse de la provision pour créances douteuses à Revenu Québec;
  - de dépenses additionnelles dans les établissements de santé.

7.27 Certaines des dépenses de programmes additionnelles prévues pourraient également donner lieu à une augmentation des dépenses consolidées totales. Par contre, d'autres ne contribueront aucunement à la croissance des dépenses consolidées totales. Par exemple, le relèvement de l'enveloppe de La Financière agricole du Québec a pour effet d'augmenter les dépenses de programmes à compter de l'exercice terminé le 31 mars 2011, mais il n'a aucune incidence sur les dépenses totales consolidées, comme nous l'illustrons dans le chapitre 10. Ainsi, il importe de suivre l'évolution des dépenses consolidées.

7.28 À cet égard, les documents budgétaires publiés en mars 2010 montraient une augmentation prévue de 4,1 p. cent pour l'ensemble des dépenses consolidées en 2010-2011, comparativement à une cible de croissance des dépenses de programmes de 2,9 p. cent pour cette même année.

7.29 Le tableau 5 présente la croissance des dépenses du gouvernement au cours des 10 dernières années. Il constitue une mise à jour de l'information publiée sur le sujet dans le rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale déposé en février 2010.

Tableau 5
Croissance des dépenses du gouvernement de 2000-2001 à 2009-2010*

Année	Dépenses de programmes (en millions de dollars)	Taux de croissance (%)	Dépenses des entités autres que budgétaires (en millions de dollars)**	Taux de croissance (%)	Dépenses consolidées (en millions de dollars) (B+D)	Taux de croissance (%)
A	B	C	D	E	F	G
2001	40 165	6,12	1 480	–7,38	41 645	5,57
2002	41 888	4,29	1 790	20,95	43 678	4,88
2003	43 865	4,72	1 956	9,27	45 821	4,91
2004	45 339	3,36	2 308	18,00	47 647	3,99
2005	47 656	5,11	2 444	5,89	50 100	5,15
2006	49 229	3,30	3 192	30,61	52 421	4,63
2007	51 734	5,09	3 558	11,47	55 292	5,48
2008	54 826	5,98	3 516	–1,18	58 342	5,52
2009	58 550	6,79	2 967	–15,61	61 517	5,44
2010	61 579	5,17	3 503	18,07	65 082	5,80
Moyenne (2001-2010)		**4,99**		**8,16**		**5,13**
Moyenne (2004-2010)		**4,97**		**8,68**		**5,14**

* Ces dépenses excluent celles du service de la dette. Par ailleurs, afin de faciliter la comparabilité des données historiques, les dépenses des entités autres que budgétaires ainsi que les dépenses consolidées tiennent compte des organismes des réseaux, selon la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation, depuis la mise en œuvre de la réforme en 2006-2007 jusqu'en 2009-2010.

** Ces dépenses incluent les ajustements de consolidation. Elles représentent la portion des dépenses non financées par des revenus provenant du périmètre comptable.

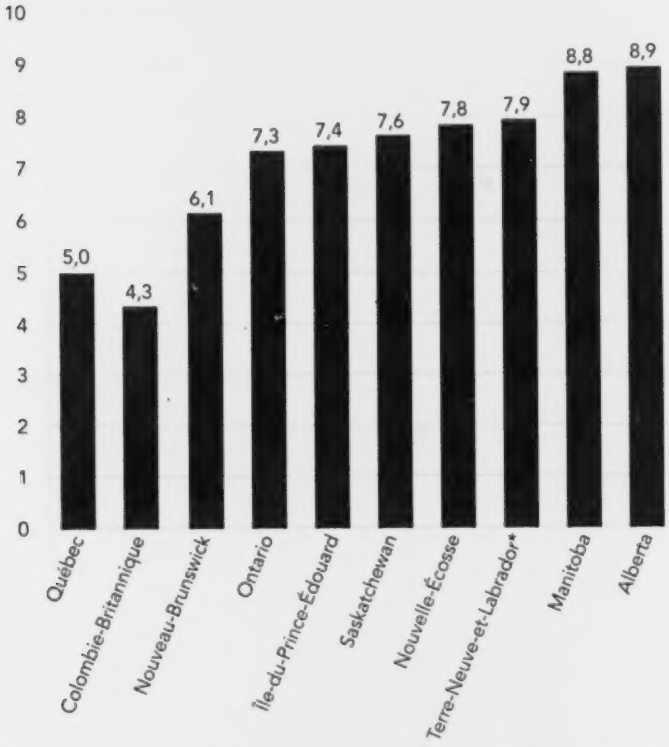
Source : Ministère des Finances du Québec.

7.30 En 2010, la croissance des dépenses de programmes a été de 5,17 p. cent, soit bien au-delà de celle de 2,7 p. cent prévue dans la mise à jour économique d'octobre 2009. De plus, elle est nettement supérieure aux cibles prévues pour les prochaines années, ce qui montre bien les défis importants auxquels le gouvernement fait encore face pour atteindre son plan de retour à l'équilibre budgétaire.

Croissance de 5,17 p. cent des dépenses de programmes en 2010.

7.31 Lors de la mise à jour économique du 2 décembre 2010, le gouvernement du Québec a comparé la croissance de ses dépenses de programmes pour la période couvrant les années 2003-2004 à 2010-2011 avec celle des autres provinces canadiennes. Il est cependant important de noter que la période visée prend en compte l'année 2010-2011 qui n'est pas encore terminée. Par conséquent, il est possible que les données réelles soient différentes de celles utilisées aux fins de cette comparaison. Selon les données publiées, le Québec a affiché une croissance annuelle moyenne des dépenses de programmes de 4,6 p. cent, soit le taux le plus faible des provinces au Canada après la Colombie-Britannique. Le graphique 1 présente, pour la période allant de 2003-2004 à 2009-2010, la croissance annuelle moyenne des dépenses de programmes de chaque province, telle qu'elle a été établie par le gouvernement du Québec.

Graphique 1
Croissance annuelle moyenne des dépenses de programmes de 2003-2004 à 2009-2010 (en pourcentage)*



* Les dépenses de programmes pour l'année 2009-2010 sont basées sur le budget 2009-2010.

7.32 Pour pouvoir comparer la croissance des dépenses de programmes au Québec avec celle des autres provinces, il est important de s'assurer que la définition de ces dépenses est la même partout. Notre recherche nous a permis de constater que huit des neuf autres provinces canadiennes ont une définition plus large que celle du Québec, c'est-à-dire que les dépenses de programmes englobent généralement l'ensemble des dépenses consolidées excluant le service de la dette.

Une définition moins large au Québec que dans la plupart des autres provinces.

7.33 Or, le taux de croissance annuel moyen des dépenses consolidées est plus élevé que celui des dépenses de programmes. Cette situation s'explique par le fait que la croissance des dépenses des entités autres que budgétaires est plus grande que celle des dépenses de programmes du Fonds consolidé du revenu. En effet, le tableau 5 permet de constater que, de 2003-2004 à 2009-2010, le taux de croissance annuel moyen des dépenses de ces entités a été de 8,68 p. cent alors qu'il a été de 5,14 p. cent pour l'ensemble des dépenses consolidées.

Taux de croissance annuel des dépenses des entités autres que budgétaires de 2003 à 2010 : 8,68 p. cent.

Conclusion

7.34 En terminant, nous encourageons le gouvernement à continuer ses efforts visant à suivre la croissance de l'ensemble des dépenses des 500 entités incluses dans son périmètre comptable. Il est d'autant plus important d'avoir une vision d'ensemble que le portrait du périmètre comptable évolue continuellement et qu'il peut être difficile de comparer l'information sur une base historique.

7.35 Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Il est important de rappeler que la création des fonds spéciaux, tels ceux annoncés au budget de mars 2010 pour le financement des infrastructures routières et de transport en commun (FORT) et le financement des établissements de la santé (FINESSS), est justifiée. Ces fonds ont été créés pour financer ces activités à même des sources de revenus qui leur sont exclusivement dédiées. Ces fonds donnent une meilleure indication au citoyen de la manière dont les revenus sont prélevés, puis dépensés. À cet égard, pour l'ensemble des fonds spéciaux, les prévisions de dépenses et d'investissement ainsi que les résultats probables de l'année en cours sont présentés dans les plans annuels de gestion de dépenses des ministères et organismes déposés par la présidente du Conseil du trésor. Également, des informations financières sur les fonds spéciaux sont présentées au volume 2 des Comptes publics.

« De manière plus spécifique, le ministère des Finances tient à préciser que :

- Premièrement, le budget 2011-2012 contiendra une présentation distincte des prévisions financières des fonds spéciaux. De plus, les modifications législatives concernant les fonds spéciaux qui seront de nouveau soumises aux parlementaires prévoiront l'approbation du budget de dépenses et d'investissements des fonds spéciaux dans le cadre de l'étude des crédits des ministères. Ces nouvelles dispositions permettront une reddition de comptes sur d'éventuels dépassements aux dépenses.

  Pour les organismes non budgétaires, le gouvernement continuera d'effectuer un suivi de chacune des entités. Il est important de signaler que ces organismes ont des conseils d'administration responsables d'assurer un contrôle budgétaire et une reddition de comptes. Ils sont notamment soumis à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* et doivent déposer leur rapport annuel à l'Assemblée nationale.
- Deuxièmement, les documents budgétaires présenteront de nouveau l'impact des nouveaux fonds spéciaux sur la croissance des dépenses de programmes (ex. : tableau A.12 – Dépenses de programmes 2009-2010 à 2013-2014 du *Plan budgétaire* du budget 2010-2011 ; tableau 36 – Impact de la mise en œuvre du FORT sur les dépenses de programmes au *Point sur la situation économique et financière du Québec* de l'automne 2010).
- Troisièmement, l'exercice de contrôle de la croissance des dépenses des fonds spéciaux et des entités autres que budgétaires est déjà prévu par le gouvernement. En effet, le budget 2010-2011 et le projet de loi n° 100 visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 assujettissent ces organismes, notamment au chapitre de la rémunération et de la réduction des dépenses de fonctionnement de nature administrative.

- Quatrièmement, relativement à la croissance des dépenses de programmes, la définition utilisée depuis 1998 par le Québec représente près de 95 % de l'ensemble des dépenses consolidées. De plus, peu importe la définition retenue, le Québec se retrouve toujours en deuxième position derrière la Colombie-Britannique en ce qui concerne la comparaison interprovinciale de la croissance des dépenses depuis 2003.
- Enfin, à la suite de la réforme comptable effectuée par le gouvernement, les *Comptes publics 2009-2010* déposés en décembre dernier ont présenté pour la première fois le niveau des dépenses consolidées ligne à ligne des ministères et organismes. Cela permettra d'améliorer la présentation des prévisions de dépenses consolidées (ex. : tableaux C.19 et C.20 du *Plan budgétaire 2010-2011* – Cadre financier consolidé détaillé du budget 2010-2011 sur les dépenses des organismes non budgétaires et des fonds spéciaux) ainsi que la comparaison des dépenses du Québec avec celles des autres provinces.

« Le ministère des Finances reconnaît l'importance des commentaires du Vérificateur général et entend continuer à améliorer la reddition de comptes et faciliter la compréhension des informations budgétaires. »

Annexe 1 – Définitions

Dépense de programmes	Dépense effectuée par les ministères et les organismes budgétaires, excluant le service de la dette
Entité autre que budgétaire	• Organismes autres que budgétaires (organismes, fonds d'amortissement et autres fonds du gouvernement) et fonds spéciaux présentés à l'annexe 2 des Comptes publics • Organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation du gouvernement présentés à l'annexe 3 des Comptes publics
Organisme budgétaire	Organisme dont tout ou partie des crédits de fonctionnement apparaissent sous ce titre dans les prévisions budgétaires déposées devant l'Assemblée nationale (annexe 1 des Comptes publics)

Annexe 2 – État consolidé des résultats de fonctionnement et des déficits cumulés par secteur de reddition de comptes*

	2010								
	Fonds consolidé du revenu [1]	Entreprises du gouvernement [2]	Organismes et fonds spéciaux [3]	Organismes du réseau de la santé et des services sociaux [4]	Organismes des réseaux de l'éducation [4]	Comptes à fin déterminée [5]	Fonds des générations [6]	Élimination des opérations réciproques [7]	Résultats et déficits cumulés consolidés
REVENUS									
Impôt sur le revenu et les biens	27 026		817		1 475			(1 014)	**28 304**
Taxes à la consommation	13 527		116					(177)	**13 466**
Droits et permis	1 098		770		11			(1)	**1 878**
Revenus divers	1 465		4 978	2 329	1 506	295		(3 308)	**7 265**
Autres sources de revenus		4 878					725		**5 603**
Dividendes versés par les entreprises	4 287	(4 287)							–
Total des revenus autonomes	**47 403**	**591**	**6 681**	**2 329**	**2 992**	**295**	**725**	**(4 500)**	**56 516**
Transferts du gouvernement du Québec			13 619	17 396	10 660			(41 675)	–
Transferts du gouvernement fédéral	15 161		863	115	114	857			**17 110**
Total des revenus	**62 564**	**591**	**21 163**	**19 840**	**13 766**	**1 152**	**725**	**(46 175)**	**73 626**
DÉPENSES									
Santé et services sociaux	27 467		9 234	19 623		110		(26 768)	**29 666**
Éducation et culture	15 472		529		13 141	87		(11 504)	**17 725**
Économie et environnement	7 731		5 913			319		(5 016)	**8 947**
Soutien aux personnes et aux familles	5 721		533			13		(494)	**5 773**
Gouverne et justice	5 188		2 575			623		(1 775)	**6 611**
Total des dépenses de programmes	**61 579**	**–**	**18 784**	**19 623**	**13 141**	**1 152**	**–**	**(45 557)**	**68 722**
Service de la dette	6 117		1 662	288	395			(618)	**7 844**
Total des dépenses	**67 696**	**–**	**20 446**	**19 911**	**13 536**	**1 152**	**–**	**(46 175)**	**76 566**
Surplus (déficit) annuel avant dépenses et revenus exceptionnels liés à la réforme comptable	**(5 132)**	**591**	**717**	**(71)**	**230**	**–**	**725**	**–**	**(2 940)**
Dépenses et revenus exceptionnels liés à la réforme comptable [8]	(8 376)			4 130	4 246				–
Surplus (déficit) annuel après dépenses et revenus exceptionnels liés à la réforme comptable	**(13 508)**	**591**	**717**	**4 059**	**4 476**	**–**	**725**	**–**	**(2 940)**
Modifications comptables									
Consolidation ligne par ligne des organismes des réseaux (note 3)	157			(511)	(880)				**(1 234)**
Redressements effectués par les entreprises du gouvernement (annexe 10)		(3 749)							**(3 749)**
Autres (note 3)	(1 230)		14						**(1 216)**
Quotes parts dans les autres éléments du résultat étendu des entreprises du gouvernement (annexe 10)		(452)							**(452)**
SURPLUS (DÉFICIT) CUMULÉS AU DÉBUT	(112 276)	18 082	443	(3 329)	(2 576)		1 952	(322)	**(98 026)**
SURPLUS (DÉFICIT) CUMULÉS À LA FIN	**(126 857)**	**14 472**	**1 174**	**219**	**1 020**	**–**	**2 677**	**(322)**	**(107 617)**

* Il s'agit d'un extrait de l'annexe 22 des *Comptes publics 2009-2010*.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

CHAPITRE 8

Portrait des rapports à la direction

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

	Paragraphe
Contexte	**8.1**
Portée de nos travaux	**8.4**
Résultats de nos travaux	**8.5**
Gouvernance et responsabilité de l'information financière	**8.14**
Conformité avec les lois et les règlements	**8.16**
Politiques, directives et procédures	**8.17**
Gestion et divulgation de l'information financière	**8.18**
Processus de clôture et de préparation des états financiers	**8.19**
Outils d'estimation ou d'analyse	**8.20**
Séparation des tâches incompatibles	**8.21**
Conciliation des comptes	**8.22**
Suivi et révision	**8.23**
Gestion des technologies de l'information	**8.24**

Contexte

Équipe :

Thuy Lan Ha
Directrice de vérification

Pierre K. Laflamme
Chargé de projet

8.1 Conformément aux lois constitutives des entités concernées ainsi qu'à sa mission, prévue dans les articles 25 et 27 de sa loi, le Vérificateur général réalise annuellement la vérification des livres et comptes des entités relevant de son champ de compétence. Cette vérification comporte notamment, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière ainsi que la vérification de la conformité de leurs opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. L'objectif premier poursuivi par ces travaux est de formuler une opinion sur les états financiers ayant trait à la présentation fidèle de la situation financière des entités vérifiées.

8.2 Lors de nos travaux de vérification, des éléments susceptibles d'entraîner des risques d'erreurs ou de fraudes ont été identifiés concernant divers sujets, notamment la non-conformité avec les lois et les règlements ; le non-respect des politiques, des directives et des procédures ; la séparation inadéquate des tâches incompatibles ; la gestion déficiente des droits et des profils d'accès informatiques. Les faiblesses jugées significatives ont été communiquées à la direction de l'entité vérifiée ainsi qu'aux responsables de la gouvernance (le conseil d'administration ou son équivalent, le comité de vérification) au moyen d'un rapport à la direction. Par ailleurs, nous offrons toujours aux responsables la possibilité d'exprimer leur accord ou leur désaccord quant à la recommandation ainsi que l'occasion de commenter par écrit nos constats et nos recommandations. Ces deux éléments, fournis par la direction, font partie intégrante du rapport à la direction produit dans le but de permettre une meilleure compréhension des points de vue exprimés.

8.3 Le rapport à la direction est un sous-produit de la vérification des états financiers et il ne fait pas partie du processus d'acquisition de l'information probante nécessaire et suffisante pour étayer l'opinion du vérificateur accompagnant les états financiers vérifiés. Il offre aux responsables de la gouvernance des entités vérifiées la possibilité de bien comprendre les enjeux tant du point de vue du vérificateur que de celui de la direction et ainsi, d'assurer un meilleur suivi des améliorations à considérer. Il s'agit d'une pratique recommandée par l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA). Il incombe à la direction d'évaluer l'aspect coûts/bénéfices lié à l'implantation de mesures appropriées pouvant découler de nos recommandations afin d'améliorer leurs moyens de contrôle.

Portée de nos travaux

8.4 Nous avons recensé les rapports à la direction produits du 1er octobre 2009 au 30 septembre 2010 dans le but de dresser un portrait de ces rapports servant à informer les parlementaires sur la nature et la fréquence des recommandations qui ont été adressées aux entités au cours de cette période.

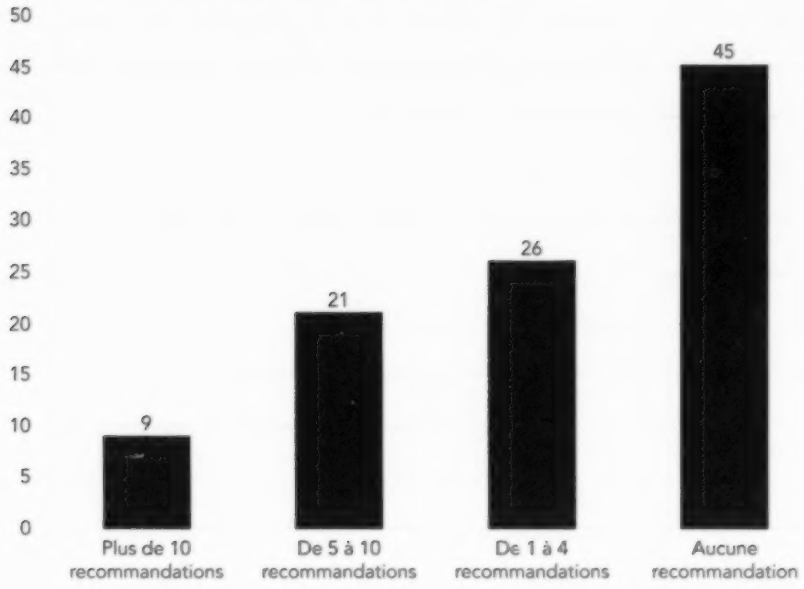
Résultats de nos travaux

8.5 Sur une possibilité totale de 101 entités ayant fait l'objet des travaux de vérification d'attestation financière, 56 rapports à la direction ont été produits au cours de la période retenue. Ces rapports à la direction incluent 434 recommandations.

Sur une possibilité de 101 entités, 56 rapports à la direction ont été produits.

8.6 Le tableau 1 illustre que des 56 rapports compilés, 26 contiennent moins de 5 recommandations, 21 comptent de 5 à 10 recommandations alors que 9 ont plus de 10 recommandations.

Tableau 1
Nombre de recommandations par rapport à la direction (du 1er octobre 2009 au 30 septembre 2010)



8.7 Le tableau 2 contient les critères de regroupement des recommandations selon 3 catégories principales et 12 sujets, de manière à faciliter l'analyse du contenu des rapports produits.

Tableau 2
Sujets identifiés dans les rapports à la direction (regroupement par catégorie) (du 1er octobre 2009 au 30 septembre 2010)

Gouvernance et responsabilité de l'information financière	• Conformité avec les lois et les règlements • Politiques, directives et procédures
Gestion et divulgation de l'information financière	• Processus de clôture et de préparation des états financiers • Outils d'estimation ou d'analyse • Séparation des tâches incompatibles • Conciliation des comptes • Suivi et révision
Gestion des technologies de l'information	• Gestion des droits et profils d'accès • Gestion des paramètres de sécurité • Politique et procédures de sécurité • Gestion du développement et de la maintenance des systèmes • Gestion des opérations

8.8 Le tableau 3 présente la répartition de l'ensemble des 434 recommandations par fréquence d'observation, par catégorie et par sujet ainsi que le pourcentage alloué par catégorie. Les 115 nouvelles recommandations représentent 26 p. cent de toutes celles qui ont été formulées et les 319 autres, soit 74 p. cent, ont fait l'objet de suivis puisqu'elles concernent des exercices financiers antérieurs. Dans l'ensemble, le taux d'application de ces recommandations atteint 60 p. cent.

Le taux des recommandations appliquées de façon satisfaisante atteint 60 p. cent.

Tableau 3
Recommandations par sujet traité et suivi de leur application (du 1er octobre 2009 au 30 septembre 2010)

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Total Anciennes recommandations	Nouvelles recommandations	Total global
Gouvernance et responsabilité de l'information financière					
Conformité avec les lois et les règlements	6	9	15	8	**23**
Politiques, directives et procédures	15	11	26	13	**39**
Total des recommandations	**21**	**20**	**41**	**21**	**62**
Pourcentage des recommandations	**51 %**	**49 %**	**100 %**		
Gestion et divulgation de l'information financière					
Processus de clôture et de préparation des états financiers	22	6	28	8	**36**
Outils d'estimation ou d'analyse	28	20	48	22	**70**
Séparation des tâches incompatibles	5	3	8	7	**15**
Conciliation des comptes	6	2	8	2	**10**
Suivi et révision	26	4	30	13	**43**
Total des recommandations	**87**	**35**	**122**	**52**	**174**
Pourcentage des recommandations	**71 %**	**29 %**	**100 %**		
Gestion des technologies de l'information					
Gestion des droits et profils d'accès	24	27	51	14	**65**
Gestion des paramètres de sécurité	15	13	28	14	**42**
Politique et procédures de sécurité	18	17	35	2	**37**
Gestion du développement et de la maintenance des systèmes	13	9	22	7	**29**
Gestion des opérations	14	6	20	5	**25**
Total des recommandations	**84**	**72**	**156**	**42**	**198**
Pourcentage des recommandations	**54 %**	**46 %**	**100 %**		
Total global des recommandations	**192**	**127**	**319**	**115**	**434**
Total global des pourcentages	**60 %**	**40 %**	**100 %**		

8.9 Les 434 recommandations regroupées sous les trois catégories principales sont réparties de la façon suivante : 62 traitent de la gouvernance et de la responsabilité en matière d'information financière, 174 touchent à la gestion et à la divulgation de l'information financière et les 198 autres sont liées à la gestion des technologies de l'information.

8.10 La gestion et la divulgation de l'information financière affiche le plus haut taux de recommandations appliquées de façon satisfaisante, soit 71 p. cent. Bien que ce taux soit acceptable, des améliorations sont souhaitables sur le plan des processus de clôture des états financiers ainsi que dans l'utilisation des outils d'estimation et d'analyse pour assurer une plus grande fiabilité des données financières initiales lorsqu'elles sont intégrées aux états financiers.

La gestion et la divulgation de l'information financière affiche le plus haut taux, soit 71 p. cent.

8.11 Dans l'ensemble, le taux de recommandations non appliquées en ce qui concerne la gouvernance et la responsabilité de l'information financière demeure élevé à 49 p. cent et un renforcement serait requis à cet égard pour garantir le respect des lois et des règlements ainsi que de certaines politiques et directives.

8.12 Dans le domaine de la gestion des technologies de l'information, le taux de 46 p. cent de recommandations non appliquées demeure préoccupant, de prime abord. Cependant, nous avons déjà amorcé une réflexion quant à la valeur ajoutée des messages véhiculés de l'ensemble des recommandations adressées aux entités. Cette réflexion s'inscrit dans un souci constant d'amélioration de nos rapports à la direction, particulièrement dans un contexte d'application de la nouvelle norme d'audit publiée par l'ICCA. En effet, la norme d'audit intitulée *Communication des déficiences du contrôle interne aux responsables de la gouvernance et à la direction* (NCA-265) s'applique aux audits des états financiers de périodes closes à compter du 14 décembre 2010. Cette norme aura un effet certain sur la quantité des recommandations communiquées par écrit aux responsables de la gouvernance, car elle prévoit qu'une communication additionnelle et distincte devra être faite à la direction quant aux lacunes jugées moins significatives, mais suffisamment préoccupantes pour nécessiter l'attention de cette dernière.

8.13 Enfin, l'an prochain, nous comptons adopter un processus similaire de reddition de comptes sur la production d'un portrait de nos rapports à la direction adressés aux entités relevant de notre champ de compétence, qui inclura l'identification de ces dernières. Cette année, n'ayant pu les informer de notre nouvelle reddition de comptes à l'Assemblée nationale concernant ces recommandations, nous avons choisi de ne pas publier le nom des entités concernées. Par souci de transparence et de professionnalisme, nous informons toujours les entités à l'avance du fait que nos constats peuvent être communiqués à l'Assemblée nationale. Étant donné qu'il s'agit d'une nouvelle pratique de notre part, cette année, nous n'avons pu le faire.

Gouvernance et responsabilité de l'information financière

8.14 La gouvernance se réfère généralement aux processus par lesquels les organisations sont dirigées et contrôlées ainsi qu'à ceux qui leur permettent de rendre des comptes. Les différents acteurs établissent d'abord les orientations stratégiques, puis ils s'assurent que les objectifs sont atteints, que les risques sont gérés de manière adéquate et que les ressources sont utilisées de façon efficace et efficiente. La gouvernance doit être basée sur les principes de transparence, d'intégrité et d'imputabilité.

8.15 La gouvernance inclut aussi les relations entre les nombreux acteurs impliqués (les parties prenantes) et les principes qui guident les décideurs de l'entreprise. Les actionnaires, les membres de la direction et du conseil d'administration constituent les acteurs principaux. Les autres parties prenantes sont les employés, les fournisseurs, les clients, les banques, l'environnement et la communauté au sens large. Les bonnes pratiques de gouvernance permettent de fournir une ligne de conduite claire, d'anticiper les risques, de communiquer adéquatement et d'avoir une bonne reddition de comptes quant à la performance. Cette première catégorie des critères de regroupement des recommandations touche deux sujets, soit l'aspect de la conformité avec les lois et les règlements ainsi que le respect

des politiques, des directives et des procédures. Des 62 recommandations émises durant la période allant du 1er octobre 2009 au 30 septembre 2010, 21 sont nouvelles alors que 51 p. cent des anciennes ont été appliquées.

Conformité avec les lois et les règlements

8.16 Les entités gouvernementales sont assujetties à un ensemble de lois et de règlements qui les régissent et constituent leur cadre de référence en matière de gouvernance. Il relève de la responsabilité tant de la direction des entités que de leurs responsables de la gouvernance de s'assurer que leur organisme y adhère avec le plus grand soin. Des 23 recommandations énoncées à ce sujet, 8 sont nouvelles. Des 15 anciennes, 9 n'ont pas été appliquées de façon satisfaisante. Parmi les 17 faiblesses résiduelles, nous avons constaté les cas suivants : le taux d'indexation de certaines rentes diffère de celui prévu dans la réglementation, le renouvellement de certains privilèges de 2010 a été fait au tarif de 2009 et, dans certains cas, les nombreuses inexactitudes ont causé un dépassement important du délai de publication des états financiers fixé par leur loi constitutive.

Politiques, directives et procédures

8.17 La structure organisationnelle permet de définir clairement les rôles et les responsabilités de chacun des intervenants clés en veillant à ce qu'il y ait une répartition adéquate des tâches allouées à chacun des éléments de l'organigramme d'une entité. Une bonne structure organisationnelle nécessite également d'établir des règles précises et explicites afin de donner une orientation claire quant aux valeurs organisationnelles en matière d'éthique, d'anticiper les risques, de diffuser les attentes en matière de gouvernance et de favoriser un suivi efficace de la performance qui en découle. Ces règles, concrétisées sous forme de politiques, de directives et de procédures, permettent à la direction de garantir la protection de ses biens et services, de gérer et d'enregistrer ses opérations de façon uniforme afin d'assurer la préparation en temps opportun d'états financiers fiables. Des 39 recommandations, 13 sont nouvelles. Des 26 anciennes, 11 demeurent non appliquées. Parmi les 24 faiblesses résiduelles dont il faudra assurer un suivi l'an prochain, il y a lieu de souligner les effets de deux d'entre elles. D'une part, l'absence de politique d'immobilisations ou d'un registre détaillé des immobilisations rend difficile, dans plusieurs cas, l'uniformité quant au traitement des dépenses capitalisables. D'autre part, cette absence ne permet pas d'identifier adéquatement les éléments liés à une disposition, à une radiation ou à une mise hors service des immobilisations. Ainsi, ces faiblesses empêchent l'exercice d'un contrôle adéquat de la matérialité des biens et accroît les risques de fraudes et d'erreurs dans les transactions.

Gestion et divulgation de l'information financière

8.18 Cette deuxième catégorie des critères de regroupement des recommandations inclut 174 recommandations formulées, dont 52 sont nouvelles et 122, anciennes. Celles-ci englobent principalement des défaillances liées au contrôle interne (absence de conciliation, séparation inadéquate des tâches incompatibles et absence de suivi des contrôles) ou des faiblesses empêchant la préparation d'états financiers fiables et pertinents (processus de clôture des états financiers inefficace, outils d'estimation ou d'analyse inadéquats, erreurs de calcul).

Processus de clôture et de préparation des états financiers

8.19 Un processus de clôture des états financiers comprend les étapes servant à recueillir, autoriser, enregistrer, traiter et reporter les écritures de journal dans le grand livre général ainsi que les diverses analyses comptables. Des 36 recommandations transmises, 8 sont nouvelles et 28 font l'objet de suivi d'exercices antérieurs. De ces 28 anciennes, seulement 6 demeurent non appliquées. Parmi les 14 faiblesses résiduelles dont il faudra assurer le suivi l'an prochain, il est à noter que, dans plusieurs cas, le dossier de vérification n'est pas adéquatement préparé par la direction, les analyses de positions comptables ne sont pas effectuées et l'absence de révision des analyses et des documents supportant les postes des états financiers a entraîné de multiples corrections. Tous ces éléments ont causé des retards dont certains ont eu une incidence importante dans la finalisation des états financiers.

Outils d'estimation ou d'analyse

8.20 La direction a souvent recours à des estimations et à des analyses comptables dans l'établissement de la valeur de certains postes de ses états financiers. Des outils appropriés sont alors nécessaires pour garantir que les estimations et les analyses effectuées sont basées sur des données fiables, qu'elles respectent les normes professionnelles en vigueur et qu'elles sont disponibles en temps opportun pour permettre à la direction d'exercer un suivi efficace de ses opérations et une préparation fiable de ses états financiers, et ce, dans les délais requis. De ces 70 recommandations, 22 sont nouvelles et 48 sont anciennes. De ces 48, 20 demeurent non appliquées. Parmi les 42 faiblesses résiduelles dont il faudra assurer le suivi au cours de la prochaine année, des erreurs ont été constatées dans la comptabilisation de certaines infrastructures, lors de l'enregistrement des actifs et des passifs, de même que dans la facturation de certains revenus. Enfin, dans un cas, nous avons observé que plusieurs fournisseurs possèdent plus de 30 numéros de comptes actifs sous des appellations différentes, ce qui augmente le risque d'erreurs ou de fraudes et complique le suivi des créditeurs.

Séparation des tâches incompatibles

8.21 Dans cette rubrique, des 15 recommandations, 7 sont nouvelles. Par ailleurs, seulement 3 recommandations parmi les 8 anciennes n'ont pas été appliquées de façon satisfaisante. Parmi les 10 faiblesses résiduelles, on constate un risque de détournement de fonds ou de transactions non autorisées lorsque les différentes tâches incompatibles sont assumées par la même personne.

Conciliation des comptes

8.22 Des 10 recommandations présentées, 2 sont nouvelles. Par ailleurs, seulement 2 des 8 anciennes recommandations n'ont pas été appliquées. Parmi les 4 faiblesses résiduelles, des écarts ont été constatés entre certains coûts refacturés ainsi que dans la comptabilisation des subventions à recevoir, des subventions reportées et de certaines dispositions d'immobilisations.

Suivi et révision

8.23 Des 43 recommandations répertoriées sur ce sujet, 13 sont nouvelles et 30 ont fait l'objet de suivi lié à des exercices antérieurs. De ces dernières, seulement 4 recommandations demeurent non appliquées. Parmi les 17 faiblesses résiduelles signalées, il est à noter que certaines dépenses ont été remboursées malgré l'absence de pièces justificatives à l'appui et des revenus de dons ont été enregistrés alors que les promesses de dons n'ont pas encore été reçues.

Gestion des technologies de l'information

8.24 Les progrès technologiques génèrent un traitement plus rapide, plus efficient et plus efficace des transactions opérationnelles d'une entité. La garantie des services ainsi que la production en temps opportun de l'information financière de gestion, nécessaires aux prises de décision, dépendent de la capacité et de la fiabilité de la gestion des technologies de l'information. Des systèmes bien conçus et développés adéquatement permettent de protéger de manière efficace les données saisies de même que leurs modifications subséquentes durant les étapes de vérification, de contrôle et de gestion de la sécurité.

8.25 Des 198 recommandations formulées à ce sujet, 42 sont nouvelles et 156 sont anciennes. De ces dernières, 72 n'ont pas été appliquées de façon satisfaisante.

8.26 Quelque 107 recommandations formulées concernent la gestion des droits et des profils d'accès ainsi que la gestion des paramètres de sécurité. Parmi ces recommandations, 68 resteront non appliquées pour la prochaine année. Les faiblesses constatées, notamment celles qui ont trait à la configuration des mots de passe (complexité, longueur, fréquence de changement) et à la gestion des privilèges et des droits d'accès, exposent l'entité à un risque de fraudes et d'erreurs.

8.27 Quant à la gestion du développement et de la maintenance des systèmes, les 16 faiblesses résiduelles, dont 7 sont nouvelles, concernent la séparation inadéquate des tâches incompatibles entre le développement et la production. En outre, les modifications non documentées ou non autorisées qui ont été apportées aux programmes ainsi que l'absence de tests avant la mise en production de celles-ci augmentent également le risque de transactions non autorisées.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

CHAPITRE 9

Étude portant sur les hypothèses actuarielles

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

	Paragraphe
Vue d'ensemble	**9.1**
Objectif de l'étude	**9.19**
Portée de l'étude	**9.22**
Responsabilités quant à la détermination des hypothèses actuarielles	**9.54**
Concept d'actualisation	**9.60**
Hypothèses sélectionnées	**9.68**
Analyse des hypothèses	
Hypothèse du taux d'inflation	**9.74**
Hypothèse du taux de rendement réel	**9.87**
Hypothèse du taux d'actualisation	**9.124**
Hypothèse de mortalité	**9.132**
Hypothèse du taux d'augmentation des salaires	**9.137**
Hypothèse concernant l'évolution future des coûts des services de santé	**9.145**
Hypothèse concernant la période d'indemnisation (taux de persistance)	**9.151**
Autres éléments d'intérêt	**9.153**
Gains et pertes	**9.156**
Gains et pertes actuariels découlant des obligations actuarielles	**9.157**
Gains et pertes découlant des actifs	**9.168**
Capitalisation du FSST, du FAAQ et des régimes administrés par la CARRA	**9.176**
Actifs du gouvernement liés aux régimes de retraite en proportion des obligations actuarielles	**9.188**
Conclusion	**9.193**
Annexe 1 – Définitions	
Annexe 2 – Normes comptables	
Annexe 3 – Caractéristiques des régimes de retraite	
Annexe 4 – Obligations actuarielles au 31 décembre 2009	
Annexe 5 – Évaluations actuarielles	

Les commentaires des entités apparaissent à la fin de ce chapitre.

Abréviations et sigles

CARRA	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
CDPQ	Caisse de dépôt et placement du Québec
DMERCA	Durée moyenne estimative du reste de la carrière active
FAAQ	Fonds d'assurance automobile du Québec
FARR	Fonds d'amortissement des régimes de retraite
FSST	Fonds de la santé et de la sécurité du travail
ICA	Institut canadien des actuaires
ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés
MFQ	Ministère des Finances du Québec
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
RRE	Régime de retraite des enseignants
RREGOP	Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics
RRF	Régime de retraite des fonctionnaires
RRPE	Régime de retraite du personnel d'encadrement

Vue d'ensemble

Équipe :

Christine Roy
Directrice de vérification

Marie-Josée Cyr
Chargée de projet

Mathieu Bédard

9.1 Les hypothèses actuarielles portent sur des événements futurs et influent principalement sur :

- les charges et les obligations actuarielles découlant d'un régime de retraite ou d'assurance ;
- les autres charges et passifs à long terme découlant d'avantages sociaux accordés aux employés ;
- la détermination des cotisations aux régimes de retraite et des primes requises d'un régime d'assurance.

9.2 Le coût ultime d'un régime est connu à la fin de celui-ci, soit lorsque le dernier dollar de prestation a été versé. Entre-temps, compte tenu de l'incertitude quant à l'avenir, il est essentiel de formuler des hypothèses afin d'estimer l'obligation actuarielle ainsi que la charge annuelle qui en découle.

Les hypothèses permettent d'estimer l'obligation actuarielle et la charge qui en découle.

Normes actuarielles

9.3 Les évaluations actuarielles[1], qui donnent notamment lieu à l'établissement de l'obligation actuarielle et de la charge qui en découle, sont préparées par des actuaires. Leur travail est encadré par des normes professionnelles dites « normes de pratique ». Celles-ci comprennent des normes générales et des normes spécifiques. Ces normes sont élaborées et adoptées par le Conseil des normes actuarielles conformément à un processus officiel d'approbation et sont publiées par l'Institut canadien des actuaires (ICA). En vertu de ces normes, les actuaires doivent s'assurer que les hypothèses utilisées dans les évaluations actuarielles qu'ils préparent sont appropriées.

9.4 Les normes actuarielles se composent de recommandations et d'autres conseils. Le tableau 1 présente certains énoncés tirés de la norme de pratique – section générale.

Tableau 1
Exemples d'énoncés de la norme de pratique – section générale

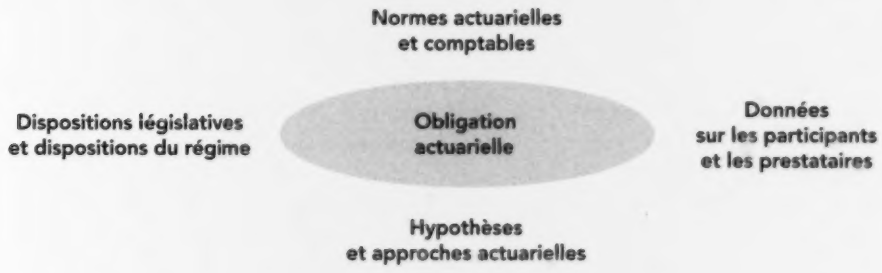
Description
• Les hypothèses retenues par l'actuaire ou à l'égard desquelles il assume la responsabilité devraient être appropriées dans l'ensemble. Ces hypothèses devraient aussi être intrinsèquement raisonnables à moins que le choix d'hypothèses qui ne sont pas intrinsèquement raisonnables puisse être justifié.
• La meilleure hypothèse est celle de meilleure estimation* qui sera modifiée, au besoin, par l'établissement d'une provision pour écarts défavorables*.
• Les hypothèses sont presque toujours incertaines.
• Il est possible que deux actuaires connaissant tous deux les circonstances du cas choisissent des hypothèses différentes. Cela est acceptable si l'éventail des choix est dans les limites des normes de pratique.
• Chaque hypothèse tiendrait généralement compte d'une antisélection* possible.
* La définition de ce terme est présentée à l'annexe 1.

1. La définition de ce terme est présentée à l'annexe 1.

9.5 L'ICA encadre les diverses approches acceptables, mais ne détermine pas de façon précise celles qui doivent être utilisées. Ainsi, les actuaires peuvent employer des approches distinctes, selon leur jugement professionnel.

9.6 Les calculs de l'actuaire reposent sur une évaluation à une date donnée de plusieurs hypothèses actuarielles. Plusieurs facteurs sont pris en compte dans ces calculs (figure 1).

Figure 1
Facteurs influant sur les calculs de l'actuaire



9.7 Les actuaires peuvent produire plusieurs types d'évaluations actuarielles selon l'objectif voulu. Par exemple, une évaluation peut être requise afin d'obtenir la meilleure estimation du passif qui sera inscrit dans les états financiers d'un régime ou d'un employeur. Elle peut aussi être nécessaire pour déterminer la solvabilité[2] d'un régime ou encore pour établir la tarification (taux de cotisation ou prime d'assurance). Les évaluations produites dans ce dernier cas sont appelées « évaluations aux fins de provisionnement ou de capitalisation ». Les normes actuarielles peuvent être différentes selon l'objectif.

Il existe plusieurs types d'évaluations actuarielles.

9.8 De leur côté, les principes comptables généralement reconnus (PCGR) traitent des objectifs de la capitalisation et de la comptabilisation. Nous reproduisons ci-dessous un extrait pertinent des PCGR applicables au gouvernement.

> L'objectif de la capitalisation est de définir un plan acceptable pour le financement du coût final estimatif d'un régime d'avantages. On procède à une évaluation actuarielle aux fins de la capitalisation afin de calculer les cotisations à verser pour assurer la mise de côté des prestations promises.
>
> L'objectif comptable est de mesurer l'obligation au titre des avantages de retraite des salariés en vue de communiquer cette information et d'attribuer le coût des prestations aux exercices au cours desquels les services correspondants sont rendus. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de disposer d'une méthode permettant de déterminer le montant de l'obligation au titre des avantages de retraite impayés, qui représente le passif du gouvernement à la date des états financiers, ainsi que la valeur des prestations acquises par les salariés durant l'exercice, qui représente la charge de l'exercice. Par conséquent, il est nécessaire

2. La définition de ce terme est présentée à l'annexe 1.

de faire des estimations comptables pour déterminer les passifs au titre des avantages de retraite et les charges connexes au moyen d'une méthode actuarielle et d'hypothèses actuarielles, de manière à pouvoir fournir les renseignements essentiels requis pour donner une image fidèle, dans les états financiers du gouvernement, de l'état de ses finances et des résultats de ses activités.

Comme les objectifs permettant de déterminer le plan de capitalisation le plus adéquat ne sont pas nécessairement les mêmes que les objectifs permettant de déterminer la méthode comptable la plus appropriée, le passif, aux fins de la comptabilisation, peut différer des montants dus mais non encore versés à la date des états financiers selon le plan de capitalisation. De plus, la charge connexe au titre de ces avantages, aux fins de la comptabilisation, peut différer des cotisations de l'exercice calculées aux fins de la capitalisation.

Les hypothèses doivent se situer à l'intérieur d'une fourchette acceptable.

9.9 Le concept de meilleure estimation signifie que l'estimation n'est ni prudente ni imprudente et non biaisée. La notion de fourchette acceptable est également importante. Elle signifie que deux actuaires qui connaissent les circonstances d'un cas peuvent choisir des hypothèses différentes. Toutefois, ces dernières doivent se situer à l'intérieur de certaines bornes.

9.10 La majorité des hypothèses actuarielles peuvent être classées en deux principales catégories : les hypothèses économiques et les hypothèses démographiques. Certaines hypothèses peuvent s'appliquer autant à un régime de retraite qu'à un régime d'assurance, alors que d'autres peuvent être propres à un de ces types de régimes. Par exemple, l'évolution future des coûts des services de santé représente une hypothèse économique utile à un régime d'assurance, alors que celle-ci n'est pas requise pour un régime de retraite. Le tableau 2 comporte des exemples d'hypothèses entrant dans chacune des catégories.

Tableau 2
Exemples d'hypothèses actuarielles

Hypothèses économiques	Hypothèses démographiques
Taux d'actualisation	Période d'indemnisation (taux de persistance)
Taux de rendement réel	Mortalité
Taux d'inflation	Proportion des participants ayant un conjoint au moment du décès
Taux d'indexation	
Taux d'augmentation des salaires	Différence d'âge entre les conjoints au moment du décès
Évolution future des coûts des services de santé	Départ à la retraite
	Fin d'emploi

Normes comptables

9.11 Les normes comptables, soit les PCGR, encadrent la détermination des obligations actuarielles utilisées aux fins des états financiers. L'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) établit ces normes au Canada. L'annexe 2 présente les différentes normes comptables pertinentes à la présente étude qui étaient en vigueur en 2009-2010. En plus des normes comptables, il existe des normes de vérification. Une de celles-ci porte sur la vérification des estimations comptables et précise que les hypothèses formulées doivent être les plus probables.

Obligation actuarielle et passif constaté dans les états financiers

9.12 De manière générale, une obligation actuarielle est une projection des sommes à verser dans l'avenir à l'égard de faits ayant déjà eu lieu. Le total de ces sommes est par la suite ramené en dollars d'aujourd'hui, que l'on appelle également « valeur actualisée ».

9.13 L'évaluation actuarielle, qui donne lieu au calcul de l'obligation actuarielle, peut être faite à une date différente de celle des états financiers pour certaines entités. En pareille situation, l'obligation est habituellement extrapolée afin d'estimer sa valeur en date des états financiers.

9.14 L'obligation actuarielle à des fins comptables ainsi déterminée par l'actuaire peut parfois différer du passif constaté dans les états financiers. Deux types d'ajustements, selon le référentiel comptable applicable, peuvent expliquer cette différence.

L'obligation actuarielle peut différer du passif constaté dans les états financiers.

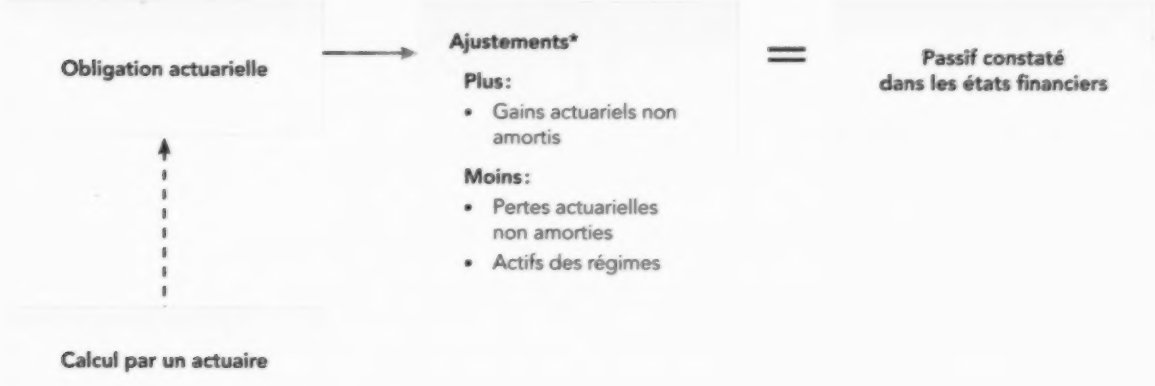
9.15 Premièrement, les PCGR, notamment ceux applicables aux gouvernements, exigent de reporter l'inscription au passif des gains et des pertes actuariels. Ces gains et pertes résultent essentiellement :

- de modifications apportées aux hypothèses entre deux évaluations actuarielles ;
- d'écarts d'expérience[3] liés aux hypothèses utilisées.

9.16 Deuxièmement, il peut être requis de présenter les actifs des régimes en diminution des passifs.

9.17 Pour d'autres entités, l'absence d'ajustements fait en sorte que l'obligation actuarielle et le passif constaté dans les états financiers sont équivalents. La figure 2 illustre ces deux notions.

Figure 2
Obligation actuarielle et passif constaté dans les états financiers



* Si cela s'applique.

3. La définition de ce terme est présentée à l'annexe 1.

Charge actuarielle

9.18 Tout comme l'obligation actuarielle, la charge actuarielle repose sur les travaux de l'actuaire. Cette charge annuelle, laquelle réduit l'excédent ou augmente le déficit de l'entité, peut varier considérablement selon le référentiel comptable utilisé. Elle se compose notamment :

- du coût actualisé des avantages pour les services rendus[4] au cours de l'année relativement à un régime de retraite ou, selon le cas, du coût actualisé des sinistres ou des accidents survenus dans l'année courante concernant un régime d'assurance ;
- du coût actualisé des modifications de régimes apportées au cours de l'année ;
- de l'amortissement des gains et des pertes actuariels reportés ou, selon le cas, de la constatation complète de ces gains ou pertes.

Objectif de l'étude

9.19 Notre analyse a pour objectif d'expliquer aux parlementaires la nature des hypothèses, leurs effets et leur degré de sensibilité. Nous avons requis les services d'une firme d'actuaires pour nous assister dans nos travaux.

Une firme d'actuaires nous a assistés dans nos travaux.

9.20 Il ressort clairement des PCGR et des normes actuarielles que plusieurs estimations différentes peuvent être acceptables lorsqu'elles sont bien documentées et justifiées. Ainsi, il importe de souligner que les hypothèses retenues par les entités et présentées dans notre étude sont toutes situées à l'intérieur d'une fourchette acceptable.

9.21 De plus, les passifs et les charges actuariels sont correctement déterminés et présentés dans les états financiers de chacune des entités retenues dans la présente étude selon les normes comptables qui leur sont applicables. En conséquence, l'opinion consignée dans le rapport du vérificateur accompagnant ces états financiers confirme que leur situation financière est présentée fidèlement en fonction des PCGR.

Portée de l'étude

9.22 La présente étude traite des hypothèses actuarielles aux fins de l'établissement des charges, des obligations actuarielles et des passifs constatés dans les états financiers à des fins comptables. Elle a été effectuée en fonction des normes comptables qui étaient en vigueur lors de nos travaux. Elle ne porte pas sur l'analyse de la tarification, soit sur la détermination des taux de cotisation et de prime.

Notre étude porte sur les hypothèses actuarielles à des fins comptables.

9.23 Le tableau 3 dresse un portrait des entités et des obligations actuarielles que nous avons sélectionnées pour notre étude ainsi que des normes comptables et actuarielles auxquelles elles sont assujetties.

---

4. La définition de ce terme est présentée à l'annexe 1.

Tableau 3
Entités et obligations actuarielles sélectionnées

Entité	Description	Nature des obligations actuarielles	Norme comptable	Norme actuarielle
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA)	Administre les régimes de retraite ou d'assurances dont une loi, le Bureau de l'Assemblée nationale ou le gouvernement lui confie l'administration	Obligations relatives aux prestations constituées pour les régimes de retraite	Chapitre 4100 – Régimes de retraite	Normes de pratique applicables aux régimes de retraite
Gouvernement du Québec	Administre les finances publiques du Québec. À titre d'employeur, il contribue à plusieurs régimes de retraite pour l'ensemble de ses employés	Obligations relatives aux prestations constituées pour les régimes de retraite à la charge du gouvernement	Chapitre SP 3250 – Avantages de retraite	Normes de pratique applicables aux régimes de retraite
Fonds de la santé et de la sécurité du travail (FSST)	Administre un patrimoine fiduciaire affecté au versement des sommes ou prestations auxquelles peut avoir droit toute personne en vertu des lois que la Commission de la santé et de la sécurité du travail applique ainsi qu'à l'atteinte de toute autre fin prévue par ces lois	Obligations relatives aux engagements du FSST	Chapitre 1000 – Fondements conceptuels des états financiers	Normes de pratique applicables aux régimes publics d'assurance pour préjudices corporels
Fonds d'assurance automobile du Québec (FAAQ)	Administre un patrimoine fiduciaire affecté à l'indemnisation des préjudices corporels et matériels prévus dans la *Loi sur l'assurance automobile* et, de façon connexe, à la prévention en matière de sécurité routière et à la promotion qui s'y rattache, afin de réduire les risques associés à l'usage de la route	Obligations relatives aux engagements du FAAQ	Chapitre 1000 – Fondements conceptuels des états financiers	Normes de pratique applicables aux régimes publics d'assurance pour préjudices corporels

9.24 Pour notre étude, nous avons retenu les évaluations actuarielles aux fins de comptabilisation de quatre régimes de retraite. Ces régimes sont communs à la CARRA et au gouvernement du Québec et constituent à eux seuls une part importante des obligations actuarielles des régimes de retraite qui leur sont applicables. Il s'agit du service régulier du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP), du service régulier du Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE), du Régime de retraite des enseignants (RRE) et du Régime de retraite des fonctionnaires (RRF). Aux fins de notre étude, les termes « CARRA » et « gouvernement du Québec » utilisés dans les entêtes des tableaux font référence aux régimes de retraite sélectionnés les concernant. L'annexe 3 présente les caractéristiques de ces régimes.

9.25 Les quatre régimes analysés sont à prestations déterminées[5]. Les prestations de retraite sont calculées en fonction du salaire moyen des participants, lequel est établi à partir d'un certain nombre de leurs meilleures années de travail relativement à la rémunération et au nombre d'années de service de ces participants.

5. La définition de ce terme est présentée à l'annexe 1.

9.26 Certains régimes administrés par la CARRA ne visent pas les salariés d'entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. C'est notamment le cas du Régime de retraite des élus municipaux. À l'inverse, certains régimes qui ne sont pas administrés par la CARRA visent les salariés d'entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. Ainsi, le Régime de retraite de l'Université du Québec, entité incluse dans le périmètre comptable depuis la réforme de 2007 et consolidée ligne par ligne pour la première fois au 31 mars 2010, fait partie des états financiers consolidés du gouvernement, mais n'est pas administré par la CARRA.

9.27 Le tableau 4 présente les données relatives à l'ensemble des obligations actuarielles des entités sélectionnées.

Tableau 4
Données relatives aux entités sélectionnées (en millions de dollars)[1]

	Obligations actuarielles (A)	Gains (pertes) actuariels non amortis (B)	Passifs constatés dans les états financiers avant déduction des actifs, s'il y a lieu[2] (A)+(B)
CARRA[3]			
Service régulier du RREGOP	74 780	s.o.	74 780
Autres services du RREGOP	3 477	s.o.	3 477
Service régulier du RRPE	14 057	s.o.	14 057
Autres services du RRPE	2 160	s.o.	2 160
RRE et RRCE	13 679	s.o.	13 679
RRF	4 535	s.o.	4 535
Autres	5 320	s.o.	5 320
Total – CARRA	**118 008**	**s.o.**	**118 008**
Gouvernement du Québec[4]			
Service régulier du RREGOP	38 795	(3 066)	35 729
Autres services du RREGOP	3 105	(154)	2 951
Service régulier du RRPE[5]	8 364	(949)	7 415
Autres services du RRPE	1 183	(59)	1 124
RRE et RRCE	13 636	(1 036)	12 600
RRF	4 488	(171)	4 317
Autres	7 351	(117)	7 234
Total – Gouvernement du Québec	**76 922**	**(5 552)**	**71 370**
FSST	**11 312**	**s.o.**	**11 312**
FAAQ	**8 112**	**s.o.**	**8 112**

1. Les données sont tirées des états financiers au 31 décembre 2009 pour les régimes administrés par la CARRA ainsi que pour le FSST et le FAAQ. Elles sont tirées des états financiers au 31 mars 2010 pour le gouvernement du Québec.
2. Pour les régimes de retraite administrés par la CARRA, l'obligation actuarielle équivaut à un passif et est présentée en note dans les états financiers au 31 décembre 2010.
3. Les obligations actuarielles des régimes de retraite administrés par la CARRA comprennent la part de l'employé et celle de l'employeur.
4. Les obligations actuarielles du gouvernement comprennent uniquement la part que ce dernier doit assumer à titre d'employeur.
5. Il comprend également le Régime de retraite de l'administration supérieure et le Régime de prestations supplémentaires de l'administration supérieure.

RRCE Régime de retraite de certains enseignants

9.28 Pour couvrir leurs obligations actuarielles, les entités peuvent disposer d'actifs importants. Les régimes sélectionnés pour notre étude représentent à eux seuls 66,03 p. cent des actifs nets de l'ensemble des déposants à la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), laquelle possédait 131,6 milliards de dollars d'actifs nets au 31 décembre 2009 (tableau 5).

Tableau 5
Déposants à la Caisse de dépôt et placement du Québec au 31 décembre 2009 (en millions de dollars)

	Actifs nets (valeur de marché)	Proportion des déposants
CARRA – RREGOP	37 155	28,24
CARRA – RRPE	6 432	4,89
Gouvernement du Québec – FARR	28 835	21,91
FSST	8 344	6,34
FAAQ	6 120	4,65
Sous-total	**86 886**	**66,03**
Autres déposants	44 702	33,97
Total	**131 588**	**100,00**

Source : Rapport annuel de gestion 2009 de la CDPQ.

FARR Fonds d'amortissement des régimes de retraite

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

9.29 À titre d'administratrice des régimes de retraite des employés de l'État, la CARRA produit leurs états financiers, lesquels présentent la situation financière de ces régimes.

9.30 Les normes comptables diffèrent selon que les états financiers sont établis pour l'employeur ou pour le régime lui-même (voir l'annexe 2). Conformément aux normes comptables relatives aux régimes de retraite, les obligations actuarielles des régimes administrés par la CARRA – lesquelles sont équivalentes à un passif à l'égard des régimes – sont présentées uniquement dans les notes afférentes aux états financiers. Ainsi, aucune charge actuarielle n'est inscrite annuellement dans les états financiers des régimes.

9.31 Toutefois, en avril 2010, l'ICCA a publié de nouvelles normes qui s'appliquent pour les exercices financiers débutant le 1er janvier 2011. À compter de cette date, les obligations actuarielles doivent être présentées dans l'état de la situation financière plutôt que dans une note afférente aux états financiers des régimes de retraite.

9.32 Les actifs et les obligations présentés dans les états financiers d'un régime de retraite comprennent, en règle générale, la part de l'employeur et celle de l'employé. Toutefois, dans le cas des régimes gouvernementaux analysés, il y a des particularités.

Régimes administrés par la CARRA : obligations constituées de la part de l'employeur et de celle de l'employé.

9.33 Pour le service régulier du RREGOP et celui du RRPE, seuls les fonds provenant des cotisations des employeurs autonomes[6] et des travailleurs sont versés dans la caisse de ces régimes. Ces fonds sont par la suite déposés à la CDPQ. En effet, en vertu de la loi, le gouvernement n'est pas tenu de verser sa cotisation dans la caisse de ces régimes. Ainsi, les états financiers du RREGOP et du RRPE n'inscrivent dans leurs actifs que les placements à la CDPQ provenant des cotisations des employeurs autonomes et des travailleurs. De leur côté, les obligations actuarielles présentent les prestations constituées au titre des avantages de retraite à la charge des employés et des employeurs.

9.34 Quant au RRE et au RRF, en règle générale, les sommes perçues des employeurs autonomes et des travailleurs sont versées au Fonds consolidé du revenu du gouvernement du Québec. Ces régimes ne comportent donc pas de caisse. Encore une fois, les obligations actuarielles présentées dans les notes afférentes aux états financiers exposent le portrait complet des prestations constituées au titre des avantages de retraite.

Gouvernement du Québec

Gouvernement : obligations constituées de la part qu'il assume à titre d'employeur.

9.35 En tant qu'employeur, le gouvernement du Québec présente dans ses états financiers consolidés un passif « net » au titre des régimes de retraite. Ce passif correspond à la part des obligations actuarielles qu'il devra assumer à titre d'employeur, de laquelle il déduit les actifs liés aux régimes de retraite et à laquelle il apporte les autres ajustements indiqués dans la figure 2.

9.36 Pour certains régimes dits « régimes à solde du coût » tels que le RRE et le RRF, le gouvernement du Québec présente dans son passif la part de l'employeur et celle de l'employé. En effet, puisqu'il encaisse les cotisations des employeurs autonomes et des travailleurs, il est tenu de verser l'ensemble des prestations au moment où elles deviennent payables en puisant dans le Fonds consolidé du revenu.

9.37 Pour les autres régimes dits « régimes à coûts partagés », le coût est partagé entre le gouvernement et les employés. Le gouvernement inscrit alors dans son passif et dans ses charges seulement la part qui lui revient.

9.38 Les actifs liés aux régimes de retraite comptabilisés dans les états financiers du gouvernement comprennent les sommes versées au FARR. Celui-ci a été créé en 1993 en vue de pourvoir au paiement d'une partie ou de l'ensemble des prestations des régimes de retraite, jusqu'à concurrence du montant du passif au titre des régimes de retraite. Il s'agit d'un fonds important géré par la CDPQ, selon la politique de placement déterminée par le ministre des Finances conformément à la *Loi sur l'administration financière*.

6. La définition de ce terme est présentée à l'annexe 1.

9.39 Comme nous le verrons dans la section portant sur les gains et les pertes, le gouvernement du Québec amortit, conformément aux normes comptables, ses gains et ses pertes sur la durée moyenne estimative du reste de la carrière active[7] (DMERCA). Selon l'ICCA, les « gains et pertes actuariels sont amortis sur un nombre raisonnable d'exercices, étant donné leur nature provisoire et le fait que d'autres ajustements devront probablement être apportés dans l'avenir ». Ainsi, tout écart d'expérience et tout changement d'hypothèses à l'égard de ses obligations actuarielles ne se reflètent pas immédiatement dans ses charges puisque ces dernières sont lissées dans le temps.

Fonds de la santé et de la sécurité du travail et Fonds d'assurance automobile du Québec

9.40 Les obligations actuarielles du FSST et du FAAQ sont le résultat de la valeur actualisée des flux monétaires futurs attribuables aux sinistres subis, connus ou non, en date de l'évaluation. Au 31 décembre 2009, aucune norme comptable particulière ne s'appliquait à la détermination des obligations actuarielles de ces entités. Il faut donc se référer à la norme générale en matière de comptabilité, intitulée « Fondements conceptuels des états financiers ». L'annexe 4 présente la composition des obligations actuarielles du FSST et du FAAQ par type d'indemnités. Celles-ci sont constituées de plusieurs éléments dont les plus importants sont les indemnités de remplacement du revenu.

9.41 Pour ces deux entités, l'absence d'amortissement des gains et des pertes actuariels fait en sorte qu'une variation des obligations découlant d'une nouvelle évaluation actuarielle se répercute automatiquement sur les charges de l'exercice.

FSST et FAAQ : une variation des obligations se répercute sur les charges.

Période de production des évaluations actuarielles

9.42 Nous présentons, à l'annexe 5, les périodes de production des évaluations actuarielles pour les entités analysées ainsi que des informations relatives aux évaluations que nous avons retenues dans notre étude. Cette annexe montre que le gouvernement du Québec et la CARRA, pour les régimes de retraite sélectionnés, produisent leurs évaluations actuarielles tous les trois ans, alors que le FSST et le FAAQ le font annuellement. Notons que, selon un sondage réalisé auprès des autres gouvernements au Canada, la majorité d'entre eux les effectuent sur la même base que le Québec pour leurs régimes importants, soit tous les trois ans pour leurs régimes de retraite et annuellement pour leurs régimes publics d'assurance.

9.43 Le FSST et le FAAQ produiront de nouvelles évaluations pour leurs états financiers au 31 décembre 2010. C'est également le cas pour les régimes administrés par la CARRA que nous avons retenus. Toutefois, ces évaluations n'étaient pas disponibles lors de la réalisation de nos travaux. Nous avons donc utilisé les évaluations antérieures.

7. La définition de ce terme est présentée à l'annexe 1.

Analyse de sensibilité

9.44 Nous avons demandé aux entités sélectionnées de réaliser des analyses de sensibilité. Ce type d'analyses permet de mesurer l'incidence de la fluctuation de certaines hypothèses sur les obligations actuarielles. Nous tenons à remercier les entités de leur excellente collaboration et à féliciter le gouvernement du Québec qui a publié pour la première fois, dans ses états financiers consolidés au 31 mars 2010, le résultat de ses analyses de sensibilité.

Analyses de sensibilité présentées dans les états financiers du gouvernement au 31 mars 2010.

9.45 En ce qui concerne plus particulièrement les analyses de sensibilité des régimes de retraite administrés par la CARRA, celles-ci découlent d'une estimation faite à partir des mêmes pourcentages de variation des obligations actuarielles pour chaque régime que ceux obtenus pour les analyses de sensibilité du gouvernement du Québec. Nous jugeons cette façon de faire appropriée aux fins de notre étude.

Évaluation actuarielle aux fins de la tarification et aux fins comptables

9.46 Il est important de souligner que le FSST et le FAAQ utilisent la même évaluation actuarielle aux fins de leur tarification que celle utilisée pour établir l'obligation actuarielle présentée dans leurs états financiers.

FSST et FAAQ : même évaluation actuarielle aux fins de la tarification et aux fins comptables.

9.47 Quant aux régimes de retraite sélectionnés, la CARRA utilise des évaluations actuarielles différentes selon qu'elle vise à dresser les états financiers des régimes de retraite ou à déterminer le taux de cotisation des employés.

9.48 Le gouvernement du Québec, pour sa part, n'utilise que des évaluations actuarielles à des fins comptables, son besoin se situant uniquement à cet égard.

Enjeux

9.49 En ce qui concerne le FSST et le FAAQ ainsi que les régimes administrés par la CARRA, l'un des principaux enjeux d'une variation de leurs obligations actuarielles est leur incidence sur la capitalisation du régime et donc, ultimement, sur leur tarification. Cependant, rappelons que notre étude a porté uniquement sur les hypothèses et les obligations nécessaires à la production de leurs états financiers.

9.50 Toutefois, dans le cas du FSST et du FAAQ, une variation à la hausse ou à la baisse des obligations actuarielles à des fins comptables entraînera simultanément une variation identique des obligations actuarielles établies aux fins de provisionnement, puisqu'il s'agit de la même obligation déterminée dans la même évaluation. Ainsi, une augmentation de leur obligation actuarielle découlant notamment d'un changement d'hypothèses pourrait se traduire non seulement par une hausse de la charge actuarielle, mais aussi ultimement, toutes choses étant égales par ailleurs, par une augmentation des tarifs. L'inverse est également vrai.

9.51 La même situation s'applique quant aux quatre régimes administrés par la CARRA puisque cette dernière a fait valoir que les hypothèses utilisées aux fins de l'établissement de ses états financiers sont les mêmes que celles utilisées aux fins de provisionnement, à l'exception de la prise en compte d'une provision pour écarts défavorables dans ce dernier cas.

9.52 Pour le gouvernement, deux enjeux découlent d'une variation de ses obligations actuarielles. Le premier enjeu concerne l'effet qu'aurait une augmentation de ses obligations sur sa charge actuarielle, ce qui se répercuterait finalement sur son équilibre financier au fil des ans. Le second enjeu a trait à l'incidence que pourrait avoir une hausse importante de ses obligations sur son passif constaté dans les états financiers et sur son niveau d'endettement.

9.53 Notons que les résultats financiers des régimes de retraite administrés par la CARRA, du FSST et du FAAQ n'ont aucune incidence sur l'équilibre financier du gouvernement. En effet, les opérations réalisées par ces entités sont de nature fiduciaire et, en conséquence, elles sont exclues du périmètre comptable du gouvernement. Ainsi, parmi les évaluations actuarielles sélectionnées, seules celles qui sont utilisées aux fins de l'établissement du passif au titre des régimes de retraite du gouvernement du Québec ont un impact direct sur ses états financiers présentés dans les Comptes publics.

Responsabilités quant à la détermination des hypothèses actuarielles

9.54 L'ICCA mentionne que la direction de l'entité est responsable des estimations comptables contenues dans les états financiers. Il peut s'avérer nécessaire pour elle d'établir des politiques et procédures pour la préparation des estimations comptables, ce qui nécessite, entre autres, de formuler les hypothèses quant à l'avenir le plus probable. L'établissement des montants actuariels, y compris la mise en place des politiques et procédures qui s'y rapportent, peut être effectué par un actuaire. En pareil cas, l'actuaire agit à titre de dirigeant (expert choisi par la direction).

9.55 Dans le cas des entités sélectionnées dans la présente étude, les évaluations actuarielles sont préparées par les actuaires des entités concernées en fonction des normes actuarielles, à l'exception des évaluations actuarielles aux fins de la préparation des états financiers du gouvernement, lesquelles sont effectuées par les actuaires de la CARRA. Précisons que certaines lois qui encadrent la préparation des évaluations actuarielles de ces entités prévoient explicitement que ces évaluations doivent être réalisées par un actuaire qui possède la désignation de « fellow » de l'ICA.

9.56 En ce qui concerne plus précisément la CARRA, le résultat des évaluations faites par ses actuaires est présenté aux divers comités de retraite concernés. De plus, conformément aux lois qui régissent le RREGOP et le RRPE, chacun des comités de retraite fait valider par un actuaire externe la pertinence des hypothèses utilisées à des fins de détermination du taux de cotisation. La CARRA fait valoir que ces dernières hypothèses sont les mêmes que celles qui sont utilisées aux fins des états financiers des régimes sélectionnés, à l'exception de la prise en compte d'une provision pour écarts défavorables comme il a été mentionné précédemment.

9.57 Du côté du gouvernement du Québec, les évaluations actuarielles qu'il utilise aux fins de la comptabilisation de son passif au titre des régimes de retraite dans ses états financiers sont produites par les actuaires de la CARRA à partir des hypothèses économiques et démographiques déterminées par le ministère des Finances du Québec (MFQ).

9.58 Enfin, en ce qui concerne le FSST et le FAAQ, ce sont les actuaires des entités qui décident des hypothèses à utiliser. Le conseil d'administration du FSST demande toutefois à une firme externe d'actuaires de procéder à un examen indépendant de l'évaluation de l'obligation actuarielle figurant dans ses états financiers.

9.59 Dans tous les cas, la direction approuve les états financiers, de sorte qu'elle approuve indirectement les estimations du passif et de la charge actuariels qui y sont inclus ainsi que les hypothèses ayant servi à les établir. De plus, lorsqu'il y a des changements importants dans une hypothèse, il est d'usage que les actuaires en expliquent les raisons et les incidences aux principales instances de gestion.

Concept d'actualisation

9.60 Avant toute chose, il est important de bien comprendre le concept d'actualisation et son impact sur les obligations actuarielles. L'argent a une valeur différente dans le temps. En effet, un dollar en 2035 n'a pas la même valeur qu'un dollar en 2011. L'actualisation est une technique qui permet de déterminer le montant nécessaire aujourd'hui pour que celui-ci, augmenté des rendements que son investissement procurera, soit suffisant pour effectuer une série de sorties de fonds.

9.61 Toutes choses étant égales par ailleurs, plus le taux d'actualisation utilisé est élevé, plus la valeur de l'obligation actuarielle est petite (valeur actualisée). À l'inverse, plus le taux d'actualisation utilisé est petit, plus la valeur actualisée de l'obligation actuarielle est élevée. Le choix du taux d'actualisation est encadré par les normes actuarielles et comptables auxquelles l'entité est assujettie.

Plus le taux d'actualisation est élevé, plus la valeur de l'obligation actuarielle est petite.

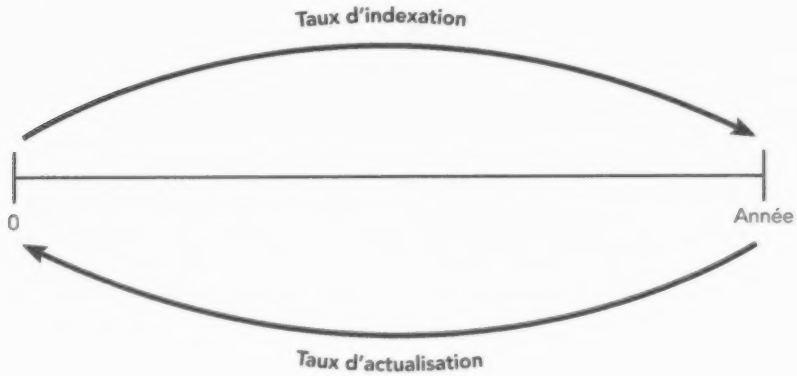
9.62 Par ailleurs, même s'il encadre la détermination du taux d'actualisation, le chapitre SP 3250, qui régit la préparation des états financiers du gouvernement, ne prescrit pas de façon explicite l'hypothèse du taux d'actualisation qui doit être retenue par ce dernier. Ainsi, ce chapitre donne l'exemple d'une hypothèse du taux d'actualisation établie en fonction d'une hypothèse du taux de rendement des actifs destinés à couvrir le versement des prestations futures et l'exemple d'une hypothèse s'appuyant sur le coût d'emprunt du gouvernement. Malgré un encadrement normatif différent, toutes les entités analysées utilisent une hypothèse du taux de rendement nominal des actifs comme hypothèse du taux d'actualisation. L'hypothèse du taux de rendement nominal des actifs est équivalente à l'hypothèse du taux de rendement réel à laquelle est ajoutée, en tenant compte d'une progression géométrique[8], l'hypothèse du taux d'inflation.

8. La définition de ce terme est présentée à l'annexe 1.

9.63 Afin de déterminer les obligations actuarielles, il est nécessaire, au départ, de projeter les flux monétaires dans le temps et, par la suite, de les ramener à la date de l'évaluation actuarielle[9] en les actualisant. Ainsi, le taux d'indexation sert à projeter les flux monétaires futurs, alors que le taux d'actualisation permet de ramener la somme à une date donnée. La figure 3 illustre le mécanisme d'actualisation servant à déterminer les obligations actuarielles.

Taux d'actualisation : combinaison du taux de rendement réel et du taux d'inflation.

Figure 3
Mécanisme d'actualisation pour déterminer les obligations actuarielles



9.64 Le taux d'indexation découle de la prise en compte de plusieurs facteurs, dont l'inflation. Relativement à ce dernier facteur, soulignons que les prestations ou les indemnités peuvent être pleinement ou partiellement indexées.

9.65 Le tableau 6 illustre l'effet théorique de l'utilisation de différents taux d'indexation et d'inflation sur une somme de 1 000 dollars en date d'aujourd'hui pour verser une prestation ou une indemnité dans un an. Dans les scénarios 1 et 2, la prestation ou l'indemnité de 1 000 dollars est pleinement indexée en fonction de l'inflation. Dans le scénario 3, la prestation ou l'indemnité est indexée à 50 p. cent puisque le taux d'indexation est deux fois moins élevé que le taux d'inflation. Dans ces trois situations, la somme à payer dans un an, soit la prestation ou l'indemnité indexée, sera supérieure à 1 000 dollars pour tenir compte, en tout ou en partie, de l'inflation.

9. L'obligation en date de l'évaluation actuarielle est habituellement extrapolée pour déterminer l'obligation actuarielle en date des états financiers, si ces deux dates ne coïncident pas.

Tableau 6
Effet net de l'actualisation

	Scénarios		
	1	2	3
Prestation ou indemnité (A)	1 000$	1 000$	1 000$
Taux d'indexation (B)	1,00%	2,00%	1,00%
Prestation indexée (C) = A x (1 + B)	**1 010$**	**1 020$**	**1 010$**
Taux de rendement réel (D)	5,00%	5,00%	5,00%
Taux d'inflation (E)	1,00%	2,00%	2,00%
Taux d'actualisation (F) = [(1+ D) x (1 + E)] – 1	**6,05%**	**7,10%**	**7,10%**
Valeur actualisée : somme à investir aujourd'hui pour verser la prestation ou l'indemnité indexée dans un an $C / (1 + F)^{année}$	**952$**	**952$**	**943$**

9.66 Les scénarios 1 et 2 démontrent que, lorsque l'hypothèse du taux d'indexation est la même que l'hypothèse du taux d'inflation, donc que la prestation ou l'indemnité est pleinement indexée, la valeur actualisée est la même, soit 952 dollars. Nous pouvons conclure que, tant que la variation du taux d'indexation est compensée par une variation correspondante de la composante du taux d'inflation comprise dans le taux d'actualisation, le taux de rendement réel demeure inchangé. Ainsi, dans cette situation, l'hypothèse du taux d'inflation n'a aucune incidence sur l'évaluation de l'obligation actuarielle. Cependant, lorsque le taux d'indexation diffère du taux d'inflation, cela a un impact sur l'évaluation de l'obligation (scénario 3).

9.67 De plus, la comparaison des scénarios 1 et 3 permet de constater que, toutes choses étant égales par ailleurs, un taux d'actualisation plus élevé donne lieu à une obligation actuarielle plus basse. En effet, le taux d'indexation est identique dans les deux scénarios, de sorte que l'écart de 9 dollars résulte uniquement de la variation du taux d'actualisation. À l'inverse, un taux d'actualisation plus faible donne lieu à une obligation plus élevée.

Hypothèses sélectionnées

9.68 Le tableau 7 présente les hypothèses actuarielles retenues aux fins de notre analyse.

Tableau 7
Hypothèses actuarielles retenues

	Description
Taux d'inflation	Vise à prévoir la hausse du taux moyen des prix des biens et des services dans une économie
Taux de rendement réel	Représente le rendement nominal espéré sur les actifs (et non le rendement obtenu), duquel est réduite géométriquement l'inflation
Taux d'actualisation	Sert à déterminer la valeur actualisée, à une date donnée, d'un versement unique ou d'une série de versements à encaisser ou à décaisser ultérieurement
Hypothèse de mortalité	Vise à prévoir le niveau de mortalité des participants dans une population donnée
Taux d'augmentation des salaires	Vise à prévoir le pourcentage d'augmentation des salaires, excepté la progression dans les échelles salariales et la promotion
Évolution future des coûts des services de santé	Vise à prévoir le taux d'augmentation des décaissements qui sont composés des soins médicaux utilisés, des coûts des médicaments et de toute autre sortie de fonds connexe
Période d'indemnisation (taux de persistance)	Vise à prévoir la période de temps durant laquelle une personne est indemnisée

9.69 Aux fins de la présente étude, nous avons analysé les hypothèses retenues selon deux caractéristiques que nous avons définies dans le tableau 8, soit la sensibilité et la variabilité.

Tableau 8
Caractéristiques des hypothèses actuarielles

	Description
Sensibilité	• La sensibilité correspond à l'amplitude de l'écart dans les résultats par unité de changement d'hypothèse. • La modification d'une hypothèse sensible a un effet plus important sur une obligation actuarielle, comparativement à la modification d'une hypothèse moins sensible.
Variabilité	• La variabilité correspond à la prévision de l'écart attendu, sur une courte période, entre l'hypothèse et l'élément qui est estimé, nonobstant le comportement à long terme. • Une hypothèse dont la variabilité est élevée sera très probablement, sur une courte période, différente de la réalité observée, ce qui créera des écarts d'expérience importants.

9.70 La sensibilité est propre à chaque régime. Toutefois, la variabilité constitue une caractéristique de nature conjoncturelle. Aux fins de notre étude, nous avons tenu compte du pourcentage de variation de l'obligation actuarielle totale par rapport à une hypothèse donnée pour déterminer le niveau de sensibilité de cette dernière. Nous avons élaboré les critères suivants :

- moins de 0,50 p. cent : faible ;
- de 0,50 à 2,00 p. cent : modéré ;
- plus de 2,00 p. cent : élevé.

9.71 Soulignons que la façon de catégoriser la sensibilité n'est pas encadrée par la profession actuarielle ni par la profession comptable. En conséquence, des critères différents pourraient être utilisés par d'autres personnes.

9.72 Pour ce qui est de la variabilité, nous avons tenu compte de diverses données statistiques ainsi que des gains et pertes d'expérience observés.

9.73 Par ailleurs, il convient de noter que le degré de confiance qui est accordé à la prévision à long terme des hypothèses varie. En effet, la prévision du comportement d'une hypothèse implique une incertitude plus ou moins grande selon la nature de l'hypothèse. L'appréciation du degré de confiance est une question de jugement. Ainsi, les gains et les pertes associés à la variabilité devraient s'annuler sur une longue période dans un contexte de confiance élevée. En outre, les hypothèses très sensibles ou présentant un faible degré de confiance dans une perspective à long terme sont celles qui risquent d'avoir les incidences financières les plus importantes quant à la charge qui sera assumée ultimement par les régimes.

Hypothèses très sensibles ou présentant un faible degré de confiance : risque d'incidences financières plus importantes.

Analyse des hypothèses

Hypothèse du taux d'inflation

9.74 Comme il a déjà été mentionné dans la section portant sur l'actualisation, l'hypothèse du taux d'inflation a deux fonctions. Premièrement, elle sert à actualiser les flux monétaires futurs puisqu'elle entre dans le calcul du taux d'actualisation. Deuxièmement, dans certaines situations, elle permet d'estimer les sommes totales qui seront versées dans l'avenir puisqu'elle sert de base à la détermination du taux d'indexation et du taux d'augmentation des salaires.

9.75 Les conventions collectives et les lois qui encadrent les régimes de retraite ainsi que les lois qui régissent les activités du FSST et du FAAQ stipulent que les prestations ou les indemnités accordées aux bénéficiaires seront indexées, en tout ou en partie, en fonction de l'inflation. Notons que, dans le cas du FSST et du FAAQ, certains coûts, comme ceux associés aux services de santé, ont des taux d'indexation qui leur sont propres. Nous y reviendrons dans la section portant sur l'évolution future des coûts des services de santé. Le tableau 9 présente les formules d'indexation relatives aux entités analysées.

Tableau 9
Formules d'indexation

RREGOP, RRPE, RRE et RRF	• Avant le 1er juillet 1982, taux d'augmentation de l'indice des rentes* • Après le 30 juin 1982, mais avant le 1er janvier 2000, taux d'augmentation de l'indice des rentes moins 3 % • Depuis le 1er janvier 2000, le plus élevé entre : – 50 % du taux d'augmentation de l'indice des rentes – taux d'augmentation de l'indice des rentes moins 3 %
FSST et FAAQ	Taux d'inflation**

* La *Loi sur le régime de rentes du Québec* définit l'indice des rentes comme l'indice annuel servant à indexer les rentes et basé sur la moyenne des prix à la consommation au Canada pour chaque mois au cours de la période de 12 mois prenant fin le 31 octobre de l'année précédente.

** Le FSST et le FAAQ définissent le taux d'inflation comme l'indice des prix à la consommation pour une année, soit la moyenne annuelle calculée à partir des indices mensuels des prix à la consommation au Canada. Ces indices sont établis par Statistique Canada pour les 12 mois précédant le 1er novembre de l'année qui précède celle pour laquelle cet indice est calculé.

9.76 Pour les entités que nous avons sélectionnées, le taux d'inflation correspond à l'évolution de l'indice des prix à la consommation du Canada. Le tableau 10 présente l'hypothèse du taux d'inflation retenue par ces dernières.

Tableau 10
Hypothèse du taux d'inflation (en pourcentage)

	CARRA*	Gouvernement du Québec**	FSST***	FAAQ***
2010	2,00	2,00	2,64	2,00
2011	2,00	2,00	2,64	2,00
2012	2,50	2,00	2,64	2,00
2013	2,50	2,00	2,64	2,00
2014	2,50	2,00	2,64	2,00
2015	2,50	2,00	2,64	2,00
2016	2,50	2,00	2,64	2,00
2017	3,00	2,00	2,64	2,00
2018	3,00	2,00	2,64	2,00
2019	3,00	2,25	2,64	2,00
2020	3,00	2,50	2,64	2,00
2021 et plus	3,00	2,75	2,64	2,00

* Ces hypothèses sont tirées des évaluations actuarielles du 31 décembre 2005 déposées en décembre 2007.
** Ces hypothèses sont tirées des évaluations actuarielles du 31 décembre 2008 déposées en octobre 2010.
*** Ces hypothèses sont tirées de l'évaluation actuarielle du 31 décembre 2009 déposée en mars 2010.

9.77 Étant donné que les entités sont autonomes lors de la détermination des hypothèses actuarielles et qu'il y a des fourchettes acceptables, il est conséquent de trouver des hypothèses différentes d'une entité à l'autre. Depuis 1991, la Banque du Canada vise à maintenir l'inflation au taux visé de 2 p. cent, soit le point médian de la fourchette cible de 1 à 3 p. cent. Cette cible, qui a été reconduite à quatre reprises depuis 1991, est en vigueur jusqu'à la fin de 2011.

9.78 Nous pouvons constater que les quatre entités analysées ont sélectionné des taux à long terme dans la fourchette cible de la Banque du Canada. Depuis 1991, les taux d'inflation oscillent entre 0,1 et 2,8 p. cent, sauf pour l'année 1991 où ce taux était de 5,6 p. cent. Ainsi, la variabilité de cette hypothèse est faible depuis l'application de cette politique monétaire.

9.79 Une précision s'impose en ce qui a trait au FSST et au FAAQ. Ces régimes prévoient que les indemnités versées aux bénéficiaires sont pleinement indexées au coût de la vie. En conséquence, comme nous l'avons vu dans la section portant sur l'actualisation, une variation de l'hypothèse du taux d'inflation aura peu d'impact sur la détermination de l'obligation actuarielle puisqu'elle influence autant la valeur future des indemnités que le taux d'actualisation.

9.80 Par ailleurs, pour une année donnée, lorsque le taux d'inflation connu est différent de l'hypothèse qui avait été déterminée pour cette année, il se crée un gain ou une perte que l'on appelle « écart d'expérience ».

9.81 Les écarts d'expérience constatés par le FSST et le FAAQ changent leurs résultats annuels en modifiant leur obligation actuarielle et leur charge. Par exemple, lors de l'évaluation actuarielle de ces deux entités au 31 décembre 2009, le taux d'indexation des prestations pour l'année 2010 était connu (0,4 p. cent) puisqu'il était équivalent au taux d'inflation de l'année précédente, soit celui de 2009 (tableau 9). Comme les hypothèses du taux d'indexation retenues pour l'année 2010 dans les évaluations actuarielles au 31 décembre 2008 avaient été fixées à 3,4 p. cent pour le FSST et à 2,0 p. cent pour le FAAQ, il en est résulté un gain d'expérience. En conséquence, au 31 décembre 2009, ces deux entités ont réduit le montant de leur obligation actuarielle – lequel correspond au montant du passif constaté dans les états financiers – pour tenir compte du fait que les prestations à verser au cours de l'année 2010 seront inférieures aux prévisions. Pour le FSST et le FAAQ, ces gains inscrits dans les résultats de l'année 2009 représentaient respectivement 307 et 115 millions de dollars, soit 2,7 et 1,4 p. cent de leur obligation actuarielle.

Taux d'inflation : gains de 307 M$ pour le FSST et de 115 M$ pour le FAAQ en 2009.

9.82 Des écarts d'expérience peuvent également se produire pour le gouvernement du Québec mais, toutes choses étant égales par ailleurs, l'impact sur ses résultats annuels et son passif constaté dans les états financiers est moindre, notamment parce que ses prestations de retraite font l'objet d'une indexation partielle plutôt qu'entière. Comme nous le verrons dans la section portant sur les gains et les pertes, cela s'explique aussi par le fait que les gains et pertes du gouvernement sont inscrits dans le passif et dans les résultats annuels sur un certain nombre d'années. Pour ce qui est des régimes de retraite administrés par la CARRA, les écarts d'expérience sont constatés dans l'obligation actuarielle présentée dans les notes de leurs états financiers.

Analyse de sensibilité

9.83 Les prestations des quatre régimes de retraite analysés sont partiellement indexées. En conséquence, une variation de l'hypothèse du taux d'inflation aura des répercussions sur le montant des obligations actuarielles. Afin de démontrer la sensibilité de cette hypothèse, nous présentons l'impact d'une variation de celle-ci de 0,25 p. cent sur la valeur des obligations actuarielles. Étant donné que cette hypothèse a une incidence sur d'autres hypothèses, dont celles relatives au taux d'indexation, au taux d'actualisation et au taux d'augmentation des salaires, l'analyse de sensibilité résulte de la variation simultanée de l'ensemble de ces hypothèses. Le tableau 11 présente les résultats de cette analyse.

Tableau 11
Sensibilité des obligations actuarielles à l'hypothèse du taux d'inflation*

	CARRA		Gouvernement du Québec	
Variation (%)	M$	%	M$	%
-0,25	870	0,82	480	0,75
0,25	(840)	-0,80	(460)	-0,72

* Les calculs ont été effectués à partir des obligations actuarielles au 31 décembre 2009 pour les régimes administrés par la CARRA et au 31 mars 2010 pour le gouvernement du Québec.

9.84 Ce tableau s'interprète ainsi : une diminution de l'hypothèse du taux d'inflation de 0,25 p. cent, sur toutes les années à venir ferait augmenter les obligations actuarielles des régimes sélectionnés de 870 millions de dollars pour la CARRA et de 480 millions pour le gouvernement du Québec. Ainsi, une baisse de l'hypothèse du taux d'inflation a un impact négatif et occasionne des pertes actuarielles, car elle fait augmenter les obligations, alors qu'une hausse du taux d'inflation réduit ces obligations. La démonstration faite dans le tableau 6 permet de comprendre ce phénomène. Il découle de cette situation que la CARRA et le gouvernement du Québec sont moyennement sensibles à cette hypothèse.

9.85 Nous n'avons pas présenté le FSST et le FAAQ dans le tableau 11 puisque, comme nous l'avons déjà mentionné, un changement dans leur hypothèse du taux d'inflation aurait peu d'incidence sur le montant de leur obligation actuarielle. Toutefois, nous avons analysé l'incidence d'une variation de 0,25 p. cent du taux d'inflation connu pour la dernière année dans le but de montrer dans quelle mesure les écarts d'expérience sont sensibles à cette hypothèse. Ainsi, si le taux d'inflation de 2009 avait été de 0,65 p. cent plutôt que de 0,40 p. cent, l'obligation actuarielle du FSST et celle du FAAQ auraient été supérieures de 20 millions de dollars. À l'inverse, un taux d'inflation plus bas de 0,25 p. cent aurait donné lieu à une diminution de leur obligation de 20 millions de dollars.

9.86 Compte tenu de l'analyse effectuée précédemment, nous présentons, dans le tableau 12, l'incidence de l'hypothèse du taux d'inflation par rapport aux caractéristiques énumérées dans le tableau 8.

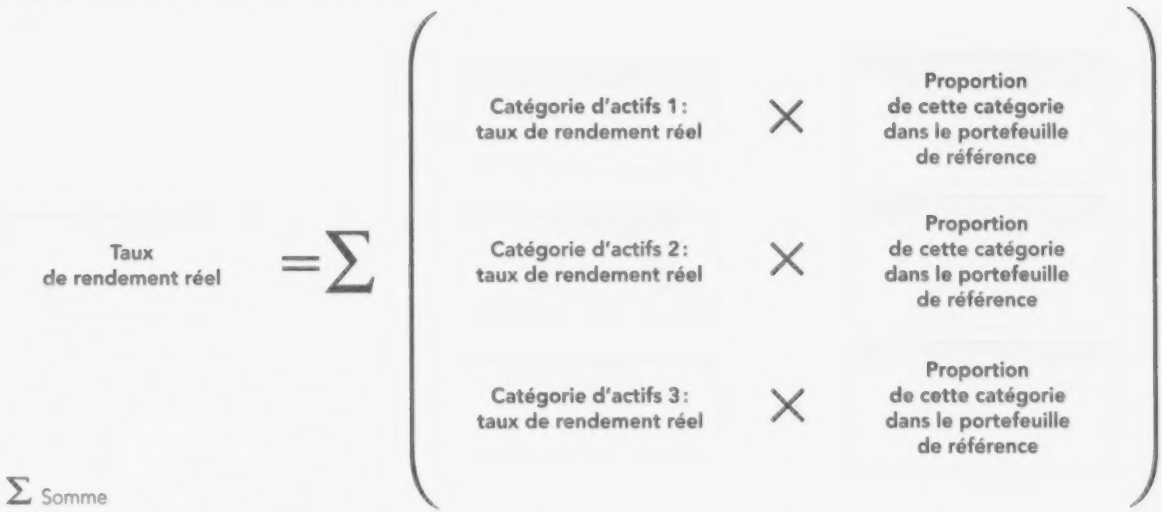
Tableau 12
Caractéristiques de l'hypothèse du taux d'inflation

	CARRA et gouvernement du Québec	FSST et FAAQ
Sensibilité	Modérée	Faible
Variabilité	Faible	

Hypothèse du taux de rendement réel

9.87 Pour les entités sélectionnées, l'hypothèse du taux de rendement réel peut se justifier par la somme de la meilleure estimation de l'hypothèse du taux de rendement réel pour chaque catégorie d'actifs multipliée par la proportion de cette catégorie dans le portefeuille de référence de la politique de placement. La figure 4 illustre cette notion. Aux fins de cette illustration, nous avons fait l'hypothèse d'une politique de placement comportant uniquement trois catégories d'actifs.

Figure 4
Hypothèse du taux de rendement réel



Σ Somme

9.88 Le tableau 13 présente les hypothèses du taux de rendement réel retenues par les entités analysées. Rappelons que plus l'hypothèse du taux de rendement est faible, plus l'obligation actuarielle et la charge qui en découle sont élevées, puisque le taux d'actualisation est plus faible. L'inverse est aussi vrai.

Tableau 13
Hypothèse du taux de rendement réel (en pourcentage)

CARRA*	Gouvernement du Québec**	FSST***	FAAQ***
4,50	4,50	4,00	3,75

* Cette hypothèse est tirée des évaluations actuarielles du 31 décembre 2005 déposées en décembre 2007.
** Cette hypothèse est tirée des évaluations actuarielles du 31 décembre 2008 déposées en octobre 2010.
*** Cette hypothèse est tirée de l'évaluation actuarielle du 31 décembre 2009 déposée en mars 2010.

Politique de placement

9.89 Il faut être prudent lorsque l'on veut comparer l'hypothèse du taux de rendement réel entre des entités, car celle-ci est déterminée notamment en fonction de la politique de placement et cette dernière diffère selon les entités.

L'hypothèse du taux de rendement réel des entités sélectionnées tient compte de la politique de placement.

9.90 Ainsi, une entité détenant un fort pourcentage de ses placements dans les marchés boursiers devrait en théorie avoir une hypothèse du taux de rendement réel à long terme plus élevée. La même attente existe pour la catégorie « Autres placements[10] », car les risques associés à ces placements sont importants. En revanche, une entité détenant un fort pourcentage de titres à revenu fixe devrait, en théorie, avoir une hypothèse du taux de rendement réel moins élevée.

9.91 Par ailleurs, il peut y avoir des écarts significatifs entre la composition du portefeuille de référence souhaitée selon la politique de placement et la composition réelle du portefeuille à une date donnée. De façon concrète, les politiques de placement des entités sélectionnées comprennent un portefeuille de référence cible (lequel correspond au pourcentage visé de détention d'une catégorie d'actifs par rapport à l'ensemble du portefeuille) ainsi que des bornes minimales et maximales afin de refléter la latitude accordée au gestionnaire. Les soubresauts des marchés financiers font en sorte que le pourcentage de détention d'une catégorie d'actifs par rapport à l'ensemble d'un portefeuille évalué à la valeur de marché varie continuellement.

9.92 Les bornes minimales et maximales permettent au gestionnaire de portefeuille de prendre des décisions au moment qu'il juge opportun en vue d'ajuster la répartition des actifs conformément au portefeuille de référence cible. Elles visent à lui permettre également de poser des gestes à court terme, afin de profiter des avantages du marché et de réaliser ainsi de meilleurs rendements que le marché, c'est-à-dire des rendements différents de ceux qui sont basés sur les indices de référence[11]. Enfin, la marge de manœuvre accordée au gestionnaire de portefeuille a aussi comme objectif de lui permettre aussi de sélectionner des titres différents de ceux qui composent les indices de référence. Cette plus-value découlant de la gestion active du gestionnaire de portefeuille est appelée « valeur ajoutée ». En comparaison, une gestion passive consiste à reproduire les rendements des indices de référence. La valeur ajoutée, réduite des frais de gestion qui y sont associés, peut s'avérer positive ou négative. À titre informatif, nous présentons, dans le tableau 14, les limites minimales et maximales ainsi que le portefeuille de référence déterminé dans la politique de placement du FARR en vigueur au 1er janvier 2010.

10. Cette catégorie comprend les éléments d'actifs suivants : placements privés, participations et infrastructures, immeubles, dettes immobilières, fonds de couverture et produits de base.
11. La définition de ce terme est présentée à l'annexe 1.

Tableau 14
Répartition des différentes catégories d'actifs selon la politique de placement du FARR au 1er janvier 2010 sur la base de la valeur de marché (en pourcentage)

	Limite minimale	Portefeuille de référence	Limite maximale
Valeurs à court terme	0,00	1,00	10,00
Obligations à rendement réel	0,00	0,00	5,00
Obligations	25,75	29,75	50,75
Obligations à long terme	0,00	0,00	5,00
Actions canadiennes	5,75	13,75	20,75
Actions américaines (couvert)	0,00	0,50	10,00
Actions américaines (non couvert)	0,00	2,00	10,00
Actions étrangères (couvert)	0,00	2,50	10,00
Actions étrangères (non couvert)	0,00	4,00	10,00
Actions des marchés en émergence	0,00	4,00	10,00
Québec Mondial	5,00	9,50	20,00
Placements privés	6,00	8,00	10,00
Participations et infrastructures	4,00	6,00	10,00
Immeubles	5,00	8,50	15,00
Dettes immobilières	2,00	7,00	10,00
Fonds de couverture	0,00	3,50	5,00

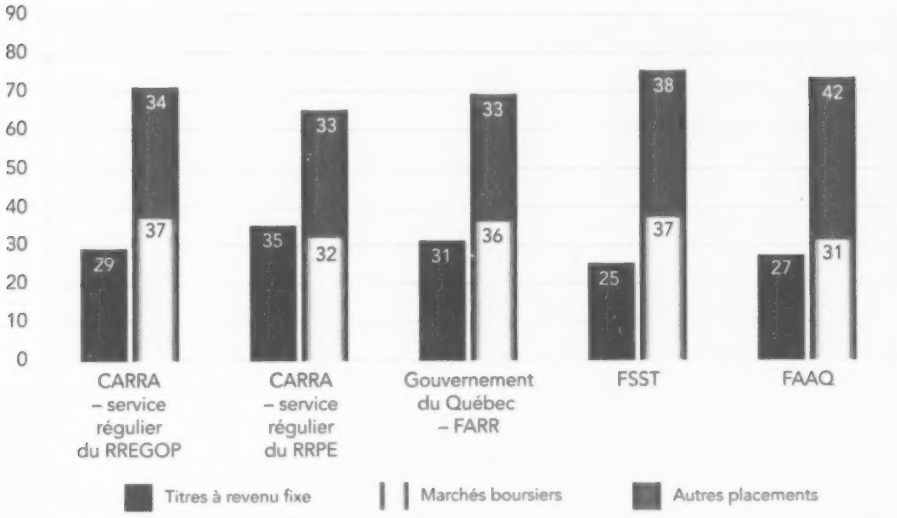
9.93 Comme le démontre le tableau précédent, l'écart entre les bornes minimales et maximales peut être très grand. Ainsi, pour une année donnée, le rendement réel obtenu pourrait différer considérablement du rendement qui aurait été obtenu au moyen du portefeuille de référence cible de la politique de placement. À titre d'illustration, le gouvernement du Québec indique ceci dans son *Plan budgétaire 2010-2011* :

Politique de placement : l'écart entre les bornes minimales et maximales peut être très grand.

> Le Fonds d'amortissement des régimes de retraite a affiché un rendement de 10,74 % en 2009.
>
> [...]
>
> Il importe de rappeler que la politique de placement du FARR est basée sur un horizon de long terme et constitue le portefeuille de référence pour la Caisse. Cette dernière effectue cependant des ajustements à la répartition de l'actif du FARR, par le biais de sa gestion active, notamment pour tenir compte des fluctuations de la conjoncture économique et financière. Le portefeuille de référence du FARR aurait généré un rendement de 15,27 % en 2009.

9.94 Dans le graphique 1, nous comparons la composition des portefeuilles de référence cibles des entités sélectionnées. Pour cette comparaison, nous avons conservé les mêmes regroupements que ceux présentés dans le tableau 14.

Graphique 1
Portefeuilles de référence par catégorie d'actifs (en pourcentage)*



* Les données sont tirées des politiques de placement qui étaient en vigueur au 31 décembre 2009, à l'exception de la politique de placement relative au FARR qui était en vigueur au 31 mars 2010.

9.95 Le tableau 13 montre que la CARRA utilise la même hypothèse du taux de rendement réel de 4,50 p. cent pour actualiser les prestations du service régulier du RREGOP et du service régulier du RRPE. Le graphique 1 permet toutefois de constater que les politiques de placement et le niveau de risque associé à celles-ci ne sont pas les mêmes. En conséquence, le taux de rendement réel qui sera obtenu par ces deux régimes pourrait aussi être différent.

9.96 Dans le tableau 15, nous comparons les hypothèses du taux de rendement réel par catégorie d'actifs des entités analysées. Pour les régimes administrés par la CARRA et le gouvernement du Québec, ces hypothèses sont déterminées lors de l'établissement de leurs évaluations actuarielles. Toutefois, compte tenu de l'approche différente utilisée par le FSST et le FAAQ pour déterminer leur hypothèse du taux de rendement réel à utiliser dans leur évaluation actuarielle, nous avons puisé notre information dans les études stochastiques que ces derniers ont fait faire en 2009. Nous avons donc utilisé l'hypothèse du taux de rendement nominal par catégorie d'actifs, de laquelle nous avons réduit géométriquement l'hypothèse du taux d'inflation utilisée dans les études stochastiques respectives du FSST et du FAAQ. Nous reviendrons sur ce sujet un peu plus loin.

Tableau 15
Hypothèse du taux de rendement réel par catégorie d'actifs (en pourcentage)

	CARRA[1]	Gouvernement du Québec – FARR[2]	FSST[3]	FAAQ[4]	Moyenne
Titres à revenu fixe					
Valeurs à court terme	2,00	1,50	–0,49	0,98	**1,00**
Obligations	2,75	2,75	1,81	2,20	**2,38**
Marchés boursiers					
Actions canadiennes	6,00	5,25	5,18	5,39	**5,46**
Actions américaines	6,00	5,25	5,18	5,64	**5,52**
Actions étrangères	6,00	5,25	5,18	5,88	**5,58**
Actions des marchés en émergence	7,00	7,00	7,81	6,86	**7,17**
Québec Mondial	6,75	5,75	7,71	7,06	**6,82**
Autres placements					
Placements privés	7,00	6,25	8,40	7,84	**7,37**
Participations et infrastructures	6,00	5,75	3,42	6,62	**5,45**
Immeubles	5,00	6,00	3,81	5,88	**5,17**
Dettes immobilières	3,50	3,25	0,98	3,53	**2,82**
Fonds de couverture	4,00	4,00	3,61	3,43	**3,76**
Produits de base	3,50	s.o.	5,18	s.o.	**4,34**

1. Il s'agit du service régulier du RREGOP et du RRPE. Ces hypothèses sont tirées des évaluations actuarielles du 31 décembre 2005 déposées en décembre 2007.
2. Ces hypothèses sont tirées des évaluations actuarielles du 31 décembre 2008 déposées en octobre 2010.
3. Ces hypothèses ont été déterminées dans le cadre de l'étude stochastique datée du 15 décembre 2009.
4. Ces hypothèses ont été déterminées dans le cadre de l'étude stochastique datée du 12 janvier 2010.

9.97 Quelques constats se dégagent de ce tableau :

Les hypothèses du taux de rendement réel sont différentes par catégorie d'actifs.

- Pour une même catégorie d'actifs, les hypothèses du taux de rendement réel établies par chacune des entités sont la majorité du temps différentes.
- Les hypothèses pour les titres à revenu fixe sont inférieures aux hypothèses associées aux placements dans les marchés boursiers.
- L'hypothèse concernant les titres à revenu fixe à court terme du FSST est négative. Cela s'explique par le fait que le FSST croit que les rendements nominaux pour ces titres à court terme seront inférieurs à l'inflation.

9.98 Comment se fait-il que, pour une même catégorie d'actifs, les hypothèses du taux de rendement réel sont différentes ? Cela est d'autant plus surprenant que toutes ces entités placent leurs fonds à la CDPQ et, en conséquence, que la composition de chaque catégorie d'actifs est identique d'une entité à l'autre. Quatre principales raisons peuvent expliquer cette situation.

9.99 Premièrement, l'hypothèse du taux de rendement réel a été déterminée par des actuaires différents à partir d'approches différentes. En effet, il existe plusieurs approches acceptables dans ce domaine. Par exemple, la période de temps retenue pour analyser le comportement historique des marchés financiers peut varier d'une approche à l'autre. Le poids accordé aux données historiques récentes par rapport à celles datant d'un horizon plus lointain peut également différer d'un actuaire à l'autre.

9.100 Deuxièmement, les actuaires et les personnes qui décident des hypothèses à retenir peuvent avoir des visions différentes du comportement des marchés financiers dans l'avenir. Cette situation est particulièrement importante quant à certaines catégories d'actifs pour lesquels l'expérience passée rend plus difficile l'établissement de prévisions fiables à long terme. Par exemple, le rendement que procurera un investissement dans un placement privé ou encore dans des fonds de couverture dépendra d'une multitude de facteurs, dont la qualité du choix des placements par le gestionnaire de portefeuille.

9.101 Troisièmement, un horizon de placement différent peut parfois expliquer ces variations. Selon les normes actuarielles, la période envisagée doit correspondre à la période au cours de laquelle les flux monétaires sont projetés. Il s'agit habituellement d'une longue période, par exemple de 20 à 30 ans. Cependant, en ce qui concerne les régimes très matures, un horizon plus court pourrait être nécessaire. En ce qui a trait aux régimes faisant l'objet de la présente étude, même si les horizons de placement du FSST et du FAAQ sont moins longs que ceux de la CARRA et du gouvernement du Québec, ce facteur ne devrait pas influencer de façon importante l'hypothèse du taux de rendement réel des différentes catégories d'actifs.

9.102 Quatrièmement, le moment où les hypothèses sont formulées peut expliquer les différences entre les taux espérés. À cet égard, il convient de rappeler que les hypothèses des régimes administrés par la CARRA ont été finalisées et déposées en 2007, alors que celles des autres entités l'ont été en 2010. Toutefois, les hypothèses du taux de rendement réel sont établies sur un horizon à long terme. Par conséquent, le comportement des marchés financiers pour une année donnée devrait généralement avoir peu d'impact sur l'atteinte de l'objectif de rendement espéré.

9.103 Néanmoins, les variations importantes des taux de rendement observées ces 15 dernières années, particulièrement en ce qui concerne des titres comme les fonds de couverture, nous amènent à considérer que l'hypothèse du taux de rendement réel a une variabilité élevée. Par ailleurs, pour la plupart des différentes catégories d'actifs, les taux de rendement annualisés sur de longues périodes devraient généralement être assez stables.

9.104 À ce chapitre, soulignons qu'il peut arriver que des changements économiques soient d'une ampleur suffisamment importante pour que des ajustements soient apportés dans les hypothèses. De fait, le gouvernement du Québec a revu son hypothèse du taux de rendement réel à long terme dans ses dernières évaluations actuarielles ; il l'a diminuée de 0,25 p. cent pour l'établir à 4,50 p. cent. Le gouvernement explique principalement ce changement par les éléments suivants :

Le gouvernement a revu son hypothèse du taux de rendement réel dans ses états financiers au 31 mars 2010.

- la crise financière de 2008 ;
- la révision à la baisse des prévisions de rendement réel quant aux catégories d'actifs les plus importantes, notamment la catégorie « Obligations ».

9.105 Les quatre raisons mentionnées ci-dessus illustrent bien que différentes hypothèses peuvent être acceptables si elles se situent à l'intérieur d'une fourchette d'hypothèses de taux raisonnable.

Étude stochastique des rendements

9.106 Une étude stochastique des rendements est l'une des approches que les actuaires peuvent utiliser pour justifier une hypothèse du taux de rendement sur les actifs. Elle consiste à calculer une distribution de probabilités concernant les rendements des placements à long terme selon la catégorie d'actifs à partir de la politique de placement et des taux de rendement espérés. Plusieurs méthodologies acceptables peuvent être utilisées pour réaliser une telle étude.

9.107 Les changements survenus dans l'économie ont amené, en 2009, le FSST et le FAAQ à faire réaliser, par une firme d'actuaires, des projections stochastiques sur une période de 20 ans du taux de rendement réel en fonction de leur politique de placement et d'une inflation prévue. Les résultats des projections obtenues sont présentés dans le tableau 16.

Tableau 16
Probabilités quant à l'atteinte d'un niveau donné du taux de rendement réel (en pourcentage)

	FSST	FAAQ
3,00	71,40	71,90
3,25	68,40	68,50
3,50	65,00	64,90
3,75	62,80	**61,10**
4,00	**60,50**	57,10
4,25	57,40	53,40
4,50	54,00	n.d.

Sources : Étude stochastique effectuée par Mercer et datée du 15 décembre 2009 ; étude stochastique effectuée par Eckler et datée du 12 janvier 2010.

9.108 Le tableau 16 montre que l'hypothèse du taux de rendement réel de 4,00 p. cent utilisée par le FSST a 60,50 p. cent de chances de se réaliser. Quant au FAAQ, son hypothèse de 3,75 p. cent a 61,10 p. cent de probabilités d'être atteinte.

9.109 Comme la CARRA et le gouvernement du Québec, le FSST et le FAAQ établissent leur hypothèse du taux de rendement réel à long terme sur la base de la meilleure estimation conformément aux PCGR.

Entités sélectionnées : hypothèse du taux de rendement réel établie sur la base de la meilleure estimation.

9.110 Le concept de meilleure estimation se définit selon l'ICA comme une estimation ni prudente ni imprudente et non biaisée. De plus, selon une note éducative[12] de l'ICA portant sur le taux d'actualisation aux fins de provisionnement des régimes de retraite[13], « l'hypothèse de rendement de l'actif à utiliser, fondée sur la meilleure estimation, serait habituellement basée sur un percentile correspondant plus ou moins à la médiane de la distribution des rendements des placements à long terme du portefeuille ».

9.111 Le tableau 16 fait ressortir que le FSST et le FAAQ ont adopté un taux inférieur au taux représentant la médiane, laquelle se situe à 50 p. cent. À titre d'illustration, toutes choses étant égales par ailleurs, si ces deux entités avaient utilisé la médiane statistique déterminée dans les études stochastiques pour le choix de leur hypothèse du taux de rendement réel, celle-ci aurait été plus élevée. Rappelons que le FSST et le FAAQ n'ont pas utilisé ces études afin de déterminer leur hypothèse du taux de rendement réel dans leurs dernières évaluations actuarielles. Par contre, ils se sont appuyés sur ces études pour conclure que leur hypothèse du taux de rendement réel était toujours justifiée, cette dernière se situant dans une fourchette acceptable d'un point de vue actuariel.

FSST et FAAQ : l'utilisation de la médiane statistique aurait amené une hypothèse du taux de rendement réel plus élevée.

9.112 En plus de la politique de placement et de l'approche utilisée pour déterminer les hypothèses du taux de rendement réel, d'autres éléments peuvent influer sur le choix de cette hypothèse, notamment :

- les frais nets de gestion du gestionnaire de portefeuille ;
- les frais d'administration du régime.

Frais nets de gestion

9.113 Aux fins de notre étude, les frais nets de gestion représentent les frais exigés par le gestionnaire de portefeuille diminués de la plus-value découlant de sa gestion active.

Frais nets de gestion : frais exigés par le gestionnaire de portefeuille diminués de sa plus-value.

9.114 Les quatre entités sélectionnées versent des frais de gestion au gestionnaire de portefeuille, soit la CDPQ. Ces frais de gestion futurs sont déduits de l'hypothèse du taux de rendement réel. En contrepartie, celle-ci est bonifiée pour refléter la gestion active de la CDPQ ; cette gestion active devrait théoriquement permettre aux entités d'atteindre un rendement supérieur à celui des indices du marché.

9.115 L'impact de cette estimation des frais nets de gestion sur l'hypothèse du taux de rendement réel est une diminution de 0,25 p. cent pour les régimes administrés par la CARRA et de 0,12 p. cent pour le gouvernement du Québec. Pour le FSST et le FAAQ, il ne nous a pas été possible d'isoler les frais nets de gestion dans l'hypothèse du taux de rendement réel utilisée ; pour cette raison, nous leur avons attribué un pourcentage nul dans le tableau 17.

---

12. La définition de ce terme est présentée à l'annexe 1.
13. Cette note éducative, qui s'intitule *Établissement des taux d'actualisation fondés sur la meilleure estimation aux fins des évaluations de provisionnement sur base de continuité*, a été produite par la Commission des rapports financiers des régimes de retraite de l'ICA en décembre 2010.

Frais d'administration

Frais d'administration : différentes méthodes selon les entités.

9.116 Le gouvernement du Québec verse des frais d'administration à la CARRA afin qu'elle administre ses régimes de retraite. Ces frais sont comptabilisés annuellement dans les charges du gouvernement. Quant aux frais d'administration futurs qui seront engagés par la CARRA pour payer les services rendus par les bénéficiaires des régimes, ni le gouvernement du Québec ni la CARRA ne les ont considérés dans leurs évaluations actuarielles. Soulignons qu'aucune norme comptable ou actuarielle n'encadre clairement la prise en compte ou non de ces frais ; par conséquent, ce traitement est conforme aux PCGR. À ce chapitre, le MFQ a fait valoir que cette pratique est utilisée par d'autres gouvernements au Canada.

9.117 De leur côté, le FSST et le FAAQ ajoutent une provision à leur obligation actuarielle pour tenir compte des frais d'administration futurs. Cette provision ne fait pas partie de l'hypothèse du taux de rendement réel. Elle constitue plutôt un ajout en dollars à l'obligation actuarielle, soit le montant jugé nécessaire au paiement de toutes les indemnités présentes et futures découlant d'accidents survenus avant la date de l'évaluation actuarielle. Soulignons que les normes actuarielles concernant les régimes publics d'assurance pour préjudices corporels indiquent que, lorsque ces frais ne font l'objet d'aucun passif, ils doivent être divulgués.

Comparaison des hypothèses du taux de rendement réel

9.118 Les prochains paragraphes visent à évaluer l'effet de l'adoption de politiques de placement différentes et à éliminer l'incidence de l'utilisation de diverses approches pour déterminer l'hypothèse du taux de rendement réel théorique par catégorie d'actifs. Dans un premier temps, sous les colonnes « Taux utilisé » du tableau 17, nous avons multiplié la répartition du portefeuille de référence cible de la politique de placement de chacun des régimes (graphique 1) par l'hypothèse du taux de rendement réel pour chaque catégorie d'actifs (tableau 15). Dans un deuxième temps, sous les colonnes « Taux moyen » du tableau 17, afin de rendre comparables les données pour une catégorie d'actifs en particulier, nous avons utilisé la même hypothèse du taux de rendement réel pour tous les régimes, soit la moyenne des taux utilisés par les quatre entités sélectionnées présentée dans le tableau 15. Comme nous l'avons vu précédemment, les frais nets de gestion du FSST et du FAAQ n'ont pu être isolés dans leur hypothèse du taux de rendement réel. Ainsi, en l'absence d'information détaillée permettant d'attribuer une valeur à ces frais, nous avons fait l'hypothèse que les taux associés à ceux-ci étaient nuls.

9.119 Le tableau 17 présente les résultats de ces calculs. Les taux théoriques sont par la suite comparés aux taux utilisés aux fins des évaluations actuarielles de chaque entité. Mentionnons qu'il est d'usage dans la pratique actuarielle d'arrondir le taux d'actualisation à la tranche de 0,10 p. cent ou de 0,25 p. cent la plus proche.

Tableau 17
Comparaison des hypothèses du taux de rendement réel moyen avec les hypothèses du taux de rendement réel utilisé

	CARRA – service régulier du RREGOP		CARRA – service régulier du RRPE		Gouvernement du Québec		FSST		FAAQ	
	Taux utilisé	Taux moyen	Taux utilisé	Taux moyen	Taux utilisé	Taux moyen	Taux utilisé	Taux moyen	Taux utilisé	Taux moyen
Titres à revenu fixe	0,79	0,68	0,96	0,82	0,83	0,72	0,43	0,58	0,58	0,63
Marchés boursiers	2,31	2,19	2,02	1,93	2,02	2,19	2,20	2,19	1,98	1,95
Autres placements	1,75	1,72	1,70	1,68	1,72	1,69	1,75	2,00	2,44	2,19
Taux de rendement réel théorique	**4,85**	**4,59**	**4,68**	**4,43**	**4,57**	**4,60**	**4,38**	**4,77**	**5,00**	**4,77**
Moins : frais nets de gestion	0,25	0,25	0,25	0,25	0,12	0,12	0,00	0,00	0,00	0,00
Taux de rendement réel théorique comprenant les frais nets de gestion	**4,60**	**4,34**	**4,43**	**4,18**	**4,45**	**4,48**	**4,38**	**4,77**	**5,00**	**4,77**
Moins : taux de rendement réel utilisé (tableau 13)	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,00	4,00	3,75	3,75
Écart	**0,10**	**–0,16**	**–0,07**	**–0,32**	**–0,05**	**–0,02**	**0,38**	**0,77**	**1,25**	**1,02**

9.120 Le tableau 17 permet de faire les constatations suivantes :

Le FSST et le FAAQ auraient pu choisir une hypothèse du taux de rendement réel plus élevée.

- L'utilisation d'une politique de placement différente a une incidence maximale de 0,34 point de pourcentage sur les hypothèses du taux de rendement réel de ces entités. En effet, si les régimes analysés avaient utilisé la même approche et la même hypothèse du taux de rendement réel pour une même catégorie d'actifs (colonnes « Taux moyen »), les hypothèses du taux de rendement réel théorique avant la prise en compte des frais nets de gestion varieraient de 4,43 p. cent pour le RRPE à 4,77 p. cent pour le FSST et le FAAQ. Compte tenu des caractéristiques de leur politique de placement, le FSST et le FAAQ auraient pu choisir d'utiliser une hypothèse du taux de rendement réel plus élevée que celle utilisée présentement. Rappelons que les taux de chacune des entités se situent à l'intérieur d'une fourchette acceptable.

FAAQ : écart de 1,25 p. cent relativement à son hypothèse du taux de rendement réel.

- L'hypothèse du taux de rendement réel de 3,75 p. cent utilisée par le FAAQ aux fins du calcul de son obligation actuarielle au 31 décembre 2009 est celle qui s'écarte le plus du taux de rendement réel théorique. Ainsi, il y a un écart de 1,25 p. cent entre ce taux de 3,75 p. cent et le taux théorique de 5,00 p. cent que nous avons calculé à partir des taux de rendement par catégorie d'actifs utilisés par le FAAQ dans son étude stochastique datée du 12 janvier 2010.

Analyse de sensibilité

9.121 Afin de mesurer la sensibilité de l'hypothèse du taux de rendement réel, nous présentons, dans le tableau 18, l'impact d'une variation de 0,25 p. cent sur les obligations actuarielles des entités sélectionnées.

Tableau 18
Sensibilité des obligations actuarielles à l'hypothèse du taux de rendement réel*

	CARRA		Gouvernement du Québec		FSST		FAAQ	
Variation (%)	M$	%	M$	%	M$	%	M$	%
−0,25	3 560	3,37	2 000	3,17	200	1,77	210	2,59
0,25	(3 370)	−3,19	(1 900)	−3,00	(200)	−1,77	(210)	−2,59

* Les calculs ont été effectués à partir des obligations actuarielles au 31 décembre 2009 pour les régimes administrés par la CARRA, le FSST et le FAAQ et au 31 mars 2010 pour le gouvernement du Québec.

9.122 Une baisse de 0,25 p. cent de l'hypothèse du taux de rendement réel aurait pour effet d'accroître les obligations actuarielles des régimes administrés par la CARRA de 3,6 milliards de dollars et celles du gouvernement du Québec de 2,0 milliards. Pour le FSST et le FAAQ, l'augmentation serait de 200 et de 210 millions de dollars respectivement.

9.123 Compte tenu de l'incidence importante qu'aurait la variation de cette hypothèse sur le montant des obligations actuarielles, il y a lieu de conclure que la sensibilité est élevée pour les régimes administrés par la CARRA, le gouvernement du Québec et le FAAQ et modérée pour le FSST (tableau 19). L'analyse de sensibilité permet également de constater que le FAAQ est plus sensible à une variation de cette hypothèse que le FSST. Cette différence s'explique par le fait que la durée moyenne des prestations est plus longue pour le FAAQ, ce qui fait en sorte que l'obligation actuarielle est plus sensible.

Hypothèse du taux de rendement réel : sensibilité modérée à élevée.

Tableau 19
Caractéristiques de l'hypothèse du taux de rendement réel

	CARRA et gouvernement du Québec	FSST	FAAQ
Sensibilité	Élevée	Modérée	Élevée
Variabilité		Élevée	

Hypothèse du taux d'actualisation

9.124 Le tableau 20 présente l'hypothèse du taux d'actualisation à long terme des entités analysées.

Tableau 20
Hypothèse du taux d'actualisation à long terme

	Taux de rendement réel	Taux d'inflation à long terme	Taux d'actualisation à long terme[1]
CARRA[2]	4,50	3,00	**7,64**
Gouvernement du Québec[3]	4,50	2,75	**7,37**
FSST[4]	4,00	2,64	**6,75**
FAAQ[4]	3,75	2,00	**5,83**

1. Ce taux est calculé au moyen d'une formule géométrique. Les régimes administrés par la CARRA et le gouvernement du Québec présentent une addition simple dans leurs états financiers.
2. Ces hypothèses sont tirées des évaluations actuarielles du 31 décembre 2005 déposées en décembre 2007.
3. Ces hypothèses sont tirées des évaluations actuarielles du 31 décembre 2008 déposées en octobre 2010.
4. Ces hypothèses sont tirées de l'évaluation actuarielle du 31 décembre 2009 déposée en mars 2010.

9.125 Comme nous l'avons vu dans la section portant sur l'actualisation, le choix de l'hypothèse du taux d'actualisation est encadré par les normes comptables et actuarielles auxquelles l'entité est assujettie. À l'instar de la majorité des entités du secteur privé, les entreprises du gouvernement comme Hydro-Québec ou Loto-Québec comptabilisent leurs obligations actuarielles relatives aux régimes de retraite selon des normes comptables différentes de celles du gouvernement, soit celles qui sont incluses dans le chapitre 3461 – Avantages sociaux futurs du *Manuel de l'ICCA* pour le secteur privé. En ce qui concerne le choix de l'hypothèse du taux d'actualisation, ce chapitre prescrit l'utilisation d'un « taux d'intérêt du marché à la date de mesure pour des titres de créance de qualité supérieure dont les flux de trésorerie correspondent à l'échelonnement et au montant des versements prévus au titre des prestations » ou d'un « taux d'intérêt inhérent au montant pour lequel l'obligation au titre des prestations constituées pourrait être réglée ».

9.126 Selon une étude produite par Morneau Sobeco, qui a été réalisée auprès d'une centaine de sociétés canadiennes cotées en Bourse au 31 décembre 2009, près de 79 p. cent de ces sociétés, soumises à ce chapitre, ont utilisé un taux d'actualisation de 5,75 à 6,50 p. cent, lequel correspondait à un taux pour des titres de qualité supérieure. D'après cette étude, il est également courant pour les sociétés de suivre les recommandations de la U.S. Securities and Exchange Commission. Cette dernière estime qu'un taux d'actualisation équivalant à un taux pour des titres de qualité supérieure devrait refléter le rendement d'un portefeuille de titres à revenu fixe de qualité supérieure (cotés AA ou mieux par Moody's).

9.127 Il est intéressant de constater que, à l'exception du FAAQ, les entités sélectionnées ont utilisé une hypothèse du taux d'actualisation supérieure à celle des sociétés faisant partie de l'étude de Morneau Sobeco. Cela est cohérent avec le fait que, conformément aux PCGR, le taux d'actualisation utilisé à des fins comptables par les entités analysées est basé sur la meilleure estimation du rendement sur les actifs et, par conséquent, ne constitue pas un taux pour des titres de qualité supérieure, lesquels comportent habituellement moins de risques. En effet, plus les risques associés à un portefeuille sont importants, plus ce dernier génère habituellement des rendements élevés sur une longue période.

9.128 Rappelons que, toutes choses étant égales par ailleurs, l'utilisation d'un taux d'actualisation plus bas se solde généralement par des obligations actuarielles plus élevées et qu'un taux plus important entraîne des obligations actuarielles plus basses.

Hypothèse du taux d'actualisation du gouvernement : normes comptables non prescriptives.

9.129 Comme il a été mentionné précédemment, le gouvernement du Québec a choisi d'utiliser une hypothèse du taux d'actualisation basée sur le taux de rendement nominal des actifs qui serviront à payer les prestations de retraite. D'autres gouvernements au Canada ont aussi fait ce choix. Il convient de rappeler qu'il s'agit bien d'un choix, puisque les normes comptables qui lui sont applicables ne sont pas prescriptives à cet égard. De fait, les PCGR laissent place à l'utilisation par le gouvernement d'un taux d'actualisation qui est équivalent soit au taux de rendement nominal des actifs, soit au coût d'emprunt en pourcentage, soit à une combinaison de ces deux derniers taux.

9.130 La détermination d'un coût d'emprunt pertinent en pourcentage est complexe. Afin d'obtenir ce taux, il faudrait établir celui qui serait négocié par le gouvernement quant à une dette similaire d'une même durée représentant chacune des sorties de fonds futures. Pour notre étude, le coût d'emprunt du gouvernement n'a pu être établi au prix d'un effort raisonnable. Toutefois, il est hors de tout doute inférieur au taux de rendement nominal de ses actifs, qui est de 7,37 p. cent (tableau 20). À titre comparatif, une obligation du gouvernement du Québec dont les échéances varient de 20 à 30 ans se négociait, à l'automne 2010, à environ 4,30 p. cent.

Taux d'actualisation : deux gouvernements utilisent une combinaison du taux de rendement sur les actifs et du coût d'emprunt.

9.131 Au 31 mars 2010, deux gouvernements au Canada utilisaient, pour certains de leurs régimes de retraite importants, une hypothèse du taux d'actualisation combinant une hypothèse du taux de rendement nominal des actifs du régime et le coût d'emprunt. En effet, les taux d'actualisation utilisés par ces gouvernements combinaient une hypothèse du taux de rendement nominal pour la portion capitalisée de leurs obligations et une hypothèse basée sur le coût d'emprunt pour la portion non capitalisée.

Hypothèse de mortalité

9.132 Une hypothèse de mortalité repose sur la meilleure estimation des taux de mortalité actuels et comprend un ajustement pour tenir compte de l'accroissement de la longévité. Il existe plusieurs théories quant à l'amélioration de la longévité dans l'avenir. À court terme, cependant, les hypothèses ne devraient pas être très différentes de la réalité.

9.133 L'hypothèse de mortalité des prestataires retenue par la CARRA et le gouvernement du Québec consiste à projeter l'amélioration du taux de mortalité de façon continue et sans limite dans le temps. Selon les évaluations actuarielles du gouvernement du Québec au 31 décembre 2008, un prestataire âgé de 60 ans a une espérance de vie de 23,1 années pour un homme et de 26,6 années pour une femme.

Analyse de sensibilité

9.134 Nous avons demandé à la CARRA et au gouvernement du Québec de refaire le calcul des obligations actuarielles afin de voir quelle serait la sensibilité de l'hypothèse de mortalité si l'ensemble des participants des régimes sélectionnés vivait en moyenne une année de plus ou de moins que l'espérance de vie établie dans les hypothèses actuellement retenues (tableau 21). Nous n'avons pas effectué ce type d'analyse pour le FSST et le FAAQ puisque cette hypothèse n'influence pas de façon importante leur obligation actuarielle. En effet, les personnes indemnisées le sont jusqu'à un âge limite fixé par la loi, soit 68 ans, et ce, souvent bien avant que ne survienne le décès. Cet âge limite a été établi en 1985 pour le FSST et en 1990 pour le FAAQ.

Tableau 21
Sensibilité des obligations actuarielles à l'hypothèse de mortalité*

	CARRA		Gouvernement du Québec	
Variation	M$	%	M$	%
1 année de plus	1 910	1,81	1 220	1,99
1 année de moins	(2 130)	–2,02	(1 360)	–2,21

* Les calculs ont été effectués à partir des obligations actuarielles au 31 décembre 2009 pour les régimes administrés par la CARRA et au 31 mars 2010 pour le gouvernement du Québec.

9.135 Cette analyse permet de constater que la sensibilité des régimes de retraite de la CARRA et du gouvernement du Québec varie de modérée à élevée en ce qui concerne l'hypothèse de mortalité.

9.136 Le tableau 22 présente l'incidence de cette hypothèse par rapport aux caractéristiques énumérées dans le tableau 8.

Tableau 22
Caractéristiques de l'hypothèse de mortalité

	CARRA et gouvernement du Québec	FSST et FAAQ
Sensibilité	Modérée à élevée	Faible
Variabilité	← Faible →	

Hypothèse du taux d'augmentation des salaires

9.137 L'hypothèse du taux d'augmentation nominal des salaires est constituée de l'hypothèse du taux d'augmentation réel des salaires à laquelle est ajoutée l'hypothèse du taux d'inflation. Il s'agit d'une hypothèse importante pour la CARRA et le gouvernement du Québec. Elle n'est cependant pas pertinente aux fins du calcul des indemnités de remplacement du revenu du FSST et du FAAQ.

9.138 Le tableau 23 présente l'hypothèse du taux d'augmentation réel et nominal des salaires indiquée dans les évaluations actuarielles des régimes administrés par la CARRA et du gouvernement du Québec. Cette hypothèse ne prend pas en compte la progression dans les échelles salariales et la promotion, éléments qui font l'objet d'une hypothèse distincte non traitée dans la présente étude.

Tableau 23
Hypothèse du taux d'augmentation des salaires*

	CARRA**		Gouvernement du Québec***	
	Taux nominal	Taux réel	Taux nominal	Taux réel
2010	2,50	0,50	0,88	–1,13
2011	2,50	0,50	0,69	–1,31
2012	3,00	0,50	1,13	–0,88
2013	3,00	0,50	1,81	–0,19
2014	3,00	0,50	2,09	0,09
2015	3,00	0,50	3,78	1,78
2016	3,00	0,50	2,75	0,75
2017	3,75	0,75	2,50	0,50
2018	3,75	0,75	2,50	0,50
2019	3,75	0,75	2,75	0,50
2020	3,75	0,75	3,00	0,50
2021 et plus	3,75	0,75	3,25	0,50

* Ces taux sont basés sur l'année civile.
** Ces hypothèses sont tirées des évaluations actuarielles du 31 décembre 2005 déposées en décembre 2007.
*** Ces hypothèses sont tirées des évaluations actuarielles du 31 décembre 2008 déposées en octobre 2010.

9.139 Un taux réel négatif signifie que l'augmentation des salaires prévue par le gouvernement du Québec est en deçà de l'inflation. Le gouvernement du Québec a revu ses hypothèses au 31 mars 2010 à partir des évaluations actuarielles du 31 décembre 2008, qui ont été déposées en octobre 2010. Ainsi, il a pris en compte dans ses hypothèses du taux d'augmentation des salaires les différents paramètres négociés avec les syndicats lors du renouvellement des conventions collectives de ses employés. Pour ce qui est des hypothèses des régimes administrés par la CARRA au 31 décembre 2009, elles ont été établies lors des évaluations actuarielles du 31 décembre 2005 qui ont été déposées en décembre 2007, de sorte que l'effet des dernières conventions collectives n'y est pas pris en compte.

9.140 Il est difficile de prévoir à quel point les éventuelles pressions à la hausse sur les salaires, qui résulteront du vieillissement de la population dans un contexte de rareté de la main-d'œuvre, seront atténuées par les capacités financières limitées du gouvernement. Les données historiques témoignent toutefois d'une faible variabilité de cette hypothèse pour les quatre régimes analysés dans cette étude. La variabilité devrait également s'avérer faible dans les prochaines années puisque les pressions à la hausse prendront un certain temps à se faire sentir et que les conventions collectives sont négociées pour plusieurs années.

Analyse de sensibilité

9.141 Pour les régimes administrés par la CARRA et pour le gouvernement du Québec, nous présentons l'impact d'une variation de 0,25 p. cent sur les obligations actuarielles afin de déterminer la sensibilité de l'hypothèse du taux d'augmentation réel des salaires. Le tableau 24 montre les résultats de cette analyse.

Tableau 24
Sensibilité des obligations actuarielles à l'hypothèse du taux d'augmentation réel des salaires*

	CARRA		Gouvernement du Québec	
Variation (%)	M$	%	M$	%
–0,25	(810)	–0,77	(420)	–0,65
0,25	840	0,80	430	0,66

* Les calculs ont été effectués à partir des obligations actuarielles au 31 décembre 2009 pour les régimes administrés par la CARRA et au 31 mars 2010 pour le gouvernement du Québec.

9.142 Le tableau 24 nous permet de comprendre que si le gouvernement haussait de 0,25 p. cent le salaire de ses employés, il augmenterait par le fait même ses obligations actuarielles relatives à ses quatre plus gros régimes de retraite de 430 millions de dollars. Ce montant s'élèverait à 840 millions de dollars pour les régimes administrés par la CARRA.

9.143 Contrairement aux autres hypothèses, l'hypothèse du taux d'augmentation réel des salaires ne concerne que les participants actifs. Or, depuis la création du RREGOP en 1973, le RRE et le RRF n'acceptent plus de nouveaux participants. En conséquence, la sensibilité de ces deux derniers régimes est négligeable. Toutefois, ce pourcentage de variation a été calculé par rapport aux obligations actuarielles totales des quatre régimes sélectionnés.

9.144 Dans l'ensemble, les régimes administrés par la CARRA et le gouvernement du Québec sont modérément sensibles à l'hypothèse du taux d'augmentation réel des salaires. De fait, la sensibilité de leurs obligations à cette hypothèse est moindre que pour les hypothèses du taux de rendement réel et de mortalité. Le tableau 25 présente l'incidence de l'hypothèse du taux d'augmentation réel des salaires par rapport aux caractéristiques énumérées dans le tableau 8.

Tableau 25
Caractéristiques de l'hypothèse du taux d'augmentation réel des salaires

	CARRA et gouvernement du Québec	FSST et FAAQ
Sensibilité	Modérée	s.o.
Variabilité	Faible	s.o.

Hypothèse concernant l'évolution future des coûts des services de santé

9.145 L'estimation des coûts des services de santé peut englober plusieurs éléments, comme l'utilisation et le coût des médicaments, les frais d'hospitalisation et les frais de réadaptation. Cette hypothèse est importante pour le FSST et le FAAQ, mais elle ne l'est pas pour les régimes de retraite sélectionnés, ceux-ci ne comportant pas de versements relatifs à ces coûts.

9.146 Notons que les coûts des services de santé ont subi une augmentation importante dans les dernières années et qu'il est difficile de prévoir leur croissance dans l'avenir.

Coûts des services de santé : difficile de prévoir leur croissance dans l'avenir.

Analyse de sensibilité

9.147 Nous présentons, dans le tableau 26, l'impact sur les obligations actuarielles totales du FSST et du FAAQ d'une variation de 1 p. cent de certains des coûts liés aux services de santé. Pour le FSST, nous avons fait ce calcul à partir des frais d'assistance médicale et de réadaptation qui comprennent, entre autres, les services fournis par les professionnels de la santé, les soins hospitaliers, les médicaments et les autres produits pharmaceutiques.

9.148 Du côté du FAAQ, les coûts liés aux services de santé font l'objet de plusieurs réserves distinctes incluses dans l'obligation actuarielle du régime. L'analyse a été effectuée à l'égard des médicaments (418 millions de dollars), du coût des services de santé (440 millions) et des frais de séjour (130 millions). Le détail de ces coûts est présenté à l'annexe 4.

Tableau 26
Sensibilité des obligations actuarielles à l'hypothèse concernant l'évolution future des coûts des services de santé*

	FSST		FAAQ	
Variation (%)	M$	%	M$	%
−1,00	(210)	−1,86	(158)	−1,95
1,00	210	1,86	158	1,95

* Les calculs ont été effectués à partir des obligations actuarielles au 31 décembre 2009.

9.149 Afin de déterminer le niveau de sensibilité de cette hypothèse à partir de nos critères, les calculs ont été refaits en fonction d'une variation de 0,25 p. cent. Ces nouveaux calculs donnent un pourcentage de sensibilité qui est environ quatre fois inférieur au taux déterminé dans le tableau 26. La sensibilité de cette hypothèse est donc faible par rapport aux obligations totales.

9.150 Cette analyse nous permet de présenter, dans le tableau 27, l'incidence de l'hypothèse concernant l'évolution future des coûts des services de santé par rapport aux caractéristiques énumérées dans le tableau 8.

Tableau 27
Caractéristiques de l'hypothèse concernant l'évolution future des coûts des services de santé

	CARRA et gouvernement du Québec	FSST et FAAQ
Sensibilité	s.o.	Faible
Variabilité	s.o.	Modérée

Hypothèse concernant la période d'indemnisation (taux de persistance)

9.151 La période d'indemnisation (taux de persistance) est une hypothèse qui est associée aux indemnités de remplacement du revenu. Plus un bénéficiaire est indemnisé durant une longue période, plus la charge cumulée et les obligations actuarielles seront élevées. L'inverse est aussi vrai. Comme pour l'évolution future des coûts des services de santé, cette hypothèse est propre au FSST et au FAAQ. Elle ne s'applique pas aux régimes de retraite sélectionnés.

Augmentation de la période d'indemnisation : hausse de la charge et des obligations actuarielles.

9.152 La période d'indemnisation peut être soit à court terme, soit à long terme. La sensibilité sur une période à long terme est moins importante ou peut être nulle en raison de l'âge limite maximal, soit 68 ans, jusqu'auquel une personne a droit à des indemnités selon la loi. Ainsi, à moins d'un changement législatif, la période maximale est connue pour ces deux régimes. De plus, les personnes recevant des indemnités à long terme font généralement l'objet de lésions suffisamment graves pour bénéficier de ces sommes jusqu'à l'âge maximal prévu par la loi. Par conséquent, nous n'avons pas jugé nécessaire de publier une analyse de sensibilité concernant cette hypothèse.

Autres éléments d'intérêt

9.153 D'autres hypothèses entrent dans le calcul des obligations actuarielles. Même si nous ne les abordons pas toutes dans notre étude, nous désirons attirer l'attention sur deux éléments d'intérêt qui peuvent avoir un impact non négligeable sur les obligations actuarielles du FSST et du FAAQ.

9.154 Premièrement, ces deux régimes d'assurance visent à remplacer le revenu net des personnes accidentées. On calcule le revenu net en déduisant du salaire brut les impôts qui s'appliquent. Par conséquent, il varie en fonction des règles fiscales pertinentes. Les hypothèses servant à établir les obligations actuarielles de ces deux entités sont basées, entre autres, sur les lois fiscales en vigueur lors de l'évaluation actuarielle. Elles sont révisées annuellement en fonction des modifications apportées à la fiscalité. Ainsi, un allégement du fardeau fiscal des accidentés accroît leur revenu net et, par conséquent, augmente les obligations actuarielles de ces deux régimes, et vice-versa.

Bilan du nombre d'accidentés : impact direct sur les coûts futurs.

9.155 Deuxièmement, le nombre de personnes accidentées pourrait également faire varier les obligations actuarielles futures du FSST et du FAAQ. Cette donnée ne représente pas une hypothèse quant aux obligations actuarielles au 31 décembre 2009 puisque celles-ci sont calculées en tenant compte du nombre d'accidents ayant déjà eu lieu à cette date. Toutefois, un changement du bilan concernant le nombre d'accidentés aurait un impact direct sur les coûts futurs. Toutes choses étant égales par ailleurs, c'est-à-dire si l'on suppose que la gravité des accidents reste la même, l'effet d'un tel changement se calcule de façon proportionnelle. Ainsi, une augmentation du nombre de victimes de 10 p. cent ferait hausser de 10 p. cent la charge de l'exercice et, graduellement, les obligations actuarielles futures.

Gains et pertes

9.156 Nous pouvons diviser les gains et les pertes en deux catégories selon qu'ils proviennent des obligations actuarielles ou des actifs destinés à couvrir le versement des prestations futures.

Gains et pertes actuariels découlant des obligations actuarielles

9.157 La nature même d'une hypothèse à l'égard d'événements futurs incertains rend inévitable la comptabilisation d'ajustements. Les écarts d'expérience entre les résultats réellement obtenus et les hypothèses, comme nous l'avons vu dans la section portant sur l'inflation, ainsi que les écarts causés par des modifications apportées aux hypothèses, pour la période comprise entre deux évaluations actuarielles, sont comptabilisés à titre de gains ou de pertes actuariels. Selon les normes comptables applicables et l'objectif fixé dans les états financiers, ces gains et ces pertes doivent être soit entièrement pris en compte dans les résultats de l'année courante, soit reportés sur une certaine durée, ce qui peut modifier le résultat net des entités analysées de façon importante.

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

9.158 Les états financiers des régimes de retraite administrés par la CARRA ne visent pas à établir une charge de retraite, mais à présenter la situation financière du régime. Au 31 décembre 2009, les obligations actuarielles étaient présentées uniquement dans des notes afférentes aux états financiers. Ainsi, les gains actuariels découlant d'une nouvelle évaluation contribuaient à réduire les obligations actuarielles présentées dans ces notes ; à l'inverse, les pertes actuarielles les augmentaient.

Fonds de la santé et de la sécurité du travail et Fonds d'assurance automobile du Québec

9.159 Conformément aux PCGR qui leur sont applicables, le FSST et le FAAQ n'amortissent pas leurs gains et pertes dans leurs états financiers. Ainsi, comme ces entités réalisent des évaluations actuarielles annuellement, l'impact des modifications effectuées dans les hypothèses ainsi que des écarts d'expérience sont constatés entièrement chaque année dans leurs résultats financiers et leur passif.

Gouvernement du Québec

9.160 Comme les normes comptables applicables au secteur public le requièrent, le gouvernement du Québec doit amortir ses gains et ses pertes actuariels linéairement sur la DMERCA des participants. Cette durée s'échelonne de 9 à 16 ans pour l'ensemble des régimes. L'amortissement commence à partir de l'exercice qui suit l'utilisation des nouvelles évaluations actuarielles dans les états financiers.

Gouvernement : les normes comptables requièrent d'amortir les gains et pertes actuariels.

9.161 Le gouvernement du Québec utilise de nouvelles évaluations actuarielles dans ses états financiers au 31 mars 2010. Globalement, ces nouvelles évaluations ont entraîné, entre autres, une hausse des obligations actuarielles de 3 161 millions de dollars, laquelle a été occasionnée par des pertes actuarielles, dont 2 528 millions de dollars (tableaux 28 et 29) sont associés aux quatre régimes sélectionnés. Cette augmentation résulte, d'une part, des écarts d'expérience totalisant 1 201 millions (tableau 28) et, d'autre part, des modifications apportées aux hypothèses actuarielles depuis les dernières évaluations totalisant 1 327 millions (tableau 29).

9.162 Le tableau 28 présente les écarts d'expérience non amortis et, par conséquent, non encore ajoutés dans le passif au titre des régimes de retraite constaté dans les états financiers (figure 2), écarts découlant des dernières évaluations actuarielles du gouvernement du Québec.

Tableau 28
Écarts d'expérience non amortis au 31 mars 2010 découlant des dernières évaluations actuarielles (en millions de dollars)

	Gouvernement du Québec				
	Service régulier du RREGOP	Service régulier du RRPE	RRE	RRF	Augmentation
Hypothèses démographiques					
Départ à la retraite	143	53	3	7	**206**
Mortalité	34	13	117	20	**184**
Autres	10	40	6	2	**58**
Sous-total	**187**	**106**	**126**	**29**	**448**
Hypothèses économiques					
Augmentations salariales attribuables à des promotions et ajustements liés à l'équité salariale	290	98	–	2	**390**
Intérêts sur les cotisations	42	3	–	–	**45**
Sous-total	**332**	**101**	**–**	**2**	**435**
Autres éléments	38	284	(4)	–	**318**
Total	**557**	**491**	**122**	**31**	**1 201**

9.163 Les écarts d'expérience ont eu pour effet d'augmenter de 1 201 millions de dollars les obligations actuarielles ainsi que le solde des pertes non amorties. Ces écarts résultent principalement d'écarts dans les hypothèses relatives à la promotion et aux ajustements liés à l'équité salariale, au départ à la retraite et à la mortalité. Les écarts d'expérience permettent d'illustrer à quel point certaines hypothèses sont variables à l'intérieur d'une courte période.

9.164 De plus, les changements apportés aux hypothèses actuarielles ont aussi eu pour effet d'accroître de 1 327 millions de dollars les obligations actuarielles des quatre régimes de retraite analysés au 31 décembre 2008, en venant s'ajouter aux pertes non amorties. Le tableau 29 présente ces écarts.

Tableau 29
Écarts non amortis au 31 mars 2010 découlant des nouvelles hypothèses provenant des dernières évaluations actuarielles (en millions de dollars)

	Gouvernement du Québec				
	Service régulier du RREGOP	Service régulier du RRPE	RRE	RRF	Augmentation (diminution)
Hypothèses démographiques					
Mortalité	428	89	81	18	**616**
Départ à la retraite	76	(19)	–	–	**57**
Fin d'emploi, service crédité annuellement et proportion des participants ayant un conjoint au moment du décès	(16)	5	(25)	(18)	**(54)**
Sous-total	**488**	**75**	**56**	**–**	**619**
Hypothèses économiques					
Inflation et indexation	(73)	(17)	(96)	(36)	**(222)**
Augmentation des salaires et maximum des gains admissibles	(763)	(139)	(1)	(1)	**(904)**
Augmentation des salaires attribuable à des promotions	176	24	–	–	**200**
Taux de rendement réel	1 116	207	229	82	**1 634**
Sous-total	**456**	**75**	**132**	**45**	**708**
Total	**944**	**150**	**188**	**45**	**1 327**

9.165 Voici les principaux constats qui ressortent de ce tableau :

- En ce qui concerne la révision des hypothèses de mortalité, le gouvernement estime que les prestataires vivront plus longtemps que ce qui était prévu dans les dernières évaluations produites en 2007. Cette révision représente une hausse des obligations actuarielles de 616 millions de dollars.
- La révision des hypothèses concernant l'augmentation des salaires et le maximum de gains admissibles a entraîné une diminution des obligations actuarielles du gouvernement de 904 millions de dollars.
- La révision à la baisse de son hypothèse du taux d'actualisation, soit le taux de rendement nominal sur les placements à la CDPQ, a eu pour effet d'augmenter les obligations actuarielles du gouvernement de 1 634 millions de dollars.

9.166 L'amortissement annuel des nouvelles pertes actuarielles, lesquelles totalisent 3 161 millions de dollars pour tous les régimes, s'ajoutera à la charge de retraite annuelle du gouvernement, et ce, à compter de l'année financière 2010-2011. Au 31 mars 2010, le solde des pertes actuarielles non encore amorties dans les états financiers pour l'ensemble des régimes de retraite des entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement se chiffrait à 5 552 millions de dollars (voir le tableau 4).

9.167 Conformément aux normes comptables, ces pertes actuarielles n'ont pas été inscrites dans le passif du gouvernement au 31 mars 2010 ni dans ses déficits cumulés. Elles seront comptabilisées dans les charges et le passif de façon linéaire en fonction de la DMERCA durant les prochaines années. Le tableau 30 présente la somme qui s'ajoutera aux charges de retraite du gouvernement au cours des exercices ultérieurs en raison de l'amortissement de ces pertes reportées de 5 552 millions de dollars. Le gouvernement du Québec a souligné à cet égard que ces charges sont prises en compte dans sa planification budgétaire. À ce sujet, il indique ceci dans sa mise à jour économique de décembre 2010 : « Ainsi, aucun dépassement n'est présenté dans *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, mis à part l'impact sur les dépenses des nouvelles évaluations actuarielles des régimes de retraite. »

Tableau 30
Amortissement des pertes reportées quant aux obligations actuarielles du gouvernement au 31 mars 2010

	En millions de dollars
2010-2011	745
2011-2012	734
2012-2013	613
2013-2014	609
2014-2015	517
2015 et plus	2 334
Total	**5 552**

Gains et pertes découlant des actifs

9.168 Il est à noter que les actifs des entités sélectionnées, soit les placements à la CDPQ, subissent eux aussi des variations annuelles, que ce soit à la hausse ou à la baisse, en raison du comportement du marché. Conformément aux référentiels comptables qui leur sont applicables, les états financiers des régimes administrés par la CARRA, du FSST et du FAAQ présentent les actifs à la valeur de marché. La variation annuelle de cette valeur de marché est comptabilisée dans les résultats du FSST et du FAAQ chaque année, ce qui occasionne une plus grande volatilité dans leurs états financiers. Quant aux régimes administrés par la CARRA, cette variation annuelle est aussi prise en compte annuellement dans l'actif net qu'ils présentent dans leurs états financiers.

9.169 D'autre part, en conformité avec le référentiel comptable qui lui est applicable, le gouvernement du Québec présente trois valeurs quant aux actifs liés aux régimes de retraite dans ses états financiers :

Actifs du gouvernement : trois valeurs présentées dans les états financiers.

- la valeur comptable ;
- la valeur de marché redressée ;
- la valeur de marché ou juste valeur.

9.170 L'existence de ces trois valeurs s'explique par le fait que la convention comptable concernant les actifs liés aux régimes de retraite prévoit une méthode de lissage des gains et des pertes, ce qui donne lieu à leur constatation dans les états financiers du gouvernement sur un certain nombre d'années. Ces gains et ces pertes résultent essentiellement de l'écart entre le rendement espéré sur les fonds investis et le rendement obtenu. Les PCGR applicables au secteur public permettent l'inscription des actifs du régime soit à la valeur de marché, soit à une valeur de marché redressée établie sur une période n'excédant pas cinq ans. Le gouvernement du Québec a choisi d'utiliser cette dernière valeur. Le *Plan budgétaire 2010-2011* explique cette méthode de lissage :

> En vertu de la convention comptable, la « valeur de marché redressée » du FARR est ajustée chaque année en fonction des rendements réalisés par le FARR. Lorsque, pour une année donnée, le rendement réalisé diffère du rendement de long terme prévu, l'écart entre les deux est étalé sur cinq ans. Cela signifie, toutes choses étant égales par ailleurs, que la valeur de marché redressée et la valeur au marché se rejoignent sur une période de cinq ans. Il est important de noter que cette méthode est appliquée tant lorsque les rendements sont meilleurs qu'anticipés que lorsqu'ils sont moins bons.
>
> De plus, les écarts entre le rendement réel et le rendement prévu qui sont étalés sur cinq ans sont pris en compte dans les revenus du FARR au moyen d'un amortissement [...], soit la durée moyenne estimative du reste de la carrière active des participants aux régimes de retraite [...]. Ce mécanisme d'amortissement et la période utilisée sont prescrits par les PCGR.
>
> Par conséquent, les rendements réalisés par la Caisse en 2008-2009, moins élevés que prévu, entraînent une réduction des revenus du FARR dès 2009-2010. Les rendements réalisés par la Caisse en 2009-2010, plus élevés que prévu, entraîneront une augmentation des revenus du FARR dès 2010-2011.

9.171 Il est à noter que, à l'instar du gouvernement du Québec, quatre autres provinces canadiennes ainsi que le gouvernement fédéral se sont prévalus de l'option d'utiliser une valeur de marché redressée sur une période de cinq ans. En ce qui a trait aux cinq autres provinces, elles ont choisi d'utiliser la valeur de marché.

9.172 Au 31 mars 2010, les états financiers du gouvernement présentaient une somme de 3 009 millions de dollars, qui correspondait à l'écart entre la valeur de marché redressée et la valeur comptable. Cette somme représente une perte cumulée à constater dans les résultats du gouvernement pour les années futures. Le tableau 31 montre le détail du passif « net » au titre des régimes de retraite comptabilisé dans les états financiers du gouvernement au 31 mars 2010.

Tableau 31
Passif « net » au titre des régimes de retraite du gouvernement au 31 mars 2010

	En millions de dollars
Passif	
Obligations actuarielles	76 922
Pertes actuarielles non amorties	(5 552)
Sous-total – passif	**71 370**
Actifs liés aux régimes de retraite (FARR)	
Valeur de marché	(29 560)
Pertes actuarielles non amorties	(5 631)
Sous-total – actifs (valeur de marché redressée)	**(35 191)**
Pertes actuarielles non amorties	(3 009)
Sous-total – actifs (valeur comptable)	**(38 200)**
Autres actifs associés aux régimes	**(3 381)**
Passif « net » au titre des régimes de retraite	**29 789**

9.173 La valeur de marché du FARR s'élevait à 29 560 millions de dollars au 31 mars 2010. L'écart de 5 631 millions de dollars entre la valeur de marché et la valeur de marché redressée de 35 191 millions représente des pertes qui ne sont pas encore prises en compte dans cette dernière valeur en raison de la méthode de lissage.

Pertes actuarielles non amorties de 14,1 G$.

9.174 Globalement, si l'on considère les pertes concernant le passif et celles concernant les actifs liés aux régimes de retraite, des pertes actuarielles totalisant 14 192 millions de dollars seront constatées dans les résultats du gouvernement pour les années futures. De nouveaux gains ou de nouvelles pertes dans les prochaines années feront toutefois augmenter ou diminuer ces sommes.

9.175 Dans le tableau 32, nous avons calculé l'impact de l'amortissement des pertes reportées du FARR, qui totalisent 8 640 millions de dollars, sur les résultats annuels du gouvernement du Québec. À cette fin, nous avons fait l'hypothèse d'un taux de rendement nominal de 6,57 p. cent de 2010 à 2020, soit le taux moyen publié dans les Comptes publics du gouvernement du Québec au 31 mars 2010. Le gouvernement tient à souligner que l'amortissement de ces pertes est pris en compte dans sa planification budgétaire.

Tableau 32
Amortissement des pertes reportées du FARR inclus dans les charges du service de la dette du gouvernement au 31 mars 2010

	En millions de dollars
2010-2011	(114)
2011-2012	158
2012-2013	503
2013-2014	808
2014-2015	732
2015 et plus	6 553
Total	**8 640**

Capitalisation du FSST, du FAAQ et des régimes administrés par la CARRA

9.176 Les entités doivent être en mesure de payer leurs obligations actuarielles dans l'avenir. Cela peut se faire par l'accumulation d'actifs. La capitalisation d'un régime correspond généralement au fait qu'une entité met de côté des fonds afin de constituer les actifs du régime. Ces fonds devraient servir à verser les sommes au moment où elles deviendront exigibles. En général, ils ne peuvent pas être utilisés à d'autres fins.

9.177 Un régime peut être totalement ou partiellement capitalisé. Trois raisons peuvent notamment expliquer une capitalisation partielle :

- l'entité n'est pas tenue de mettre de côté des fonds pour faire face à ses obligations ;
- la tarification est insuffisante pour permettre au régime de faire face à ses obligations ;
- les écarts d'expérience ou les révisions des hypothèses actuarielles ont entraîné des pertes.

9.178 La dernière raison est particulièrement importante dans le contexte où les rendements obtenus sur les actifs confiés à la CDPQ ont généré des pertes actuarielles importantes dans les dernières années, ce qui a contribué à réduire la capitalisation des différents régimes.

9.179 Le FSST et le FAAQ publient dans leur rapport annuel de gestion un taux de capitalisation en fonction de la valeur de marché des actifs totaux. Les taux que nous présentons dans le graphique 2 sont identiques à ceux qui sont utilisés par ces entités.

9.180 Voici ce que prévoit la *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec* en ce qui concerne la capitalisation du FAAQ :

> Les contributions d'assurance [...] doivent, à compter de l'exercice financier se terminant au plus tard le 31 décembre 2015, couvrir le paiement de toutes les indemnités découlant d'accidents survenus au cours de la période pour laquelle ces contributions d'assurance sont fixées ainsi que de tous les autres coûts à la charge du Fonds d'assurance pour cette période.

> [...] Ces contributions d'assurance doivent également être fixées de façon à ce que l'actif du Fonds d'assurance, déduction faite de ses dettes et provisions, soit suffisant pour couvrir le montant, évalué actuariellement, nécessaire au paiement de toutes les indemnités, présentes et futures, découlant d'accidents survenus jusqu'à la date de l'évaluation. La Société doit procéder à cette évaluation à la fin de chaque exercice financier.
>
> Dans l'éventualité d'une insuffisance de l'actif, les contributions d'assurance doivent être fixées de manière à combler cette insuffisance sur une période maximale de 15 ans.

9.181 Pour ce qui est du FSST, ses actifs doivent être égaux à ses passifs, sans viser à maintenir un surplus. Des mesures sont prévues afin de rééquilibrer dans les meilleurs délais les actifs et les passifs tout en respectant les objectifs d'équité, de stabilité et de prévention. Ces mesures entraînent des ajustements à la cotisation des employeurs et sont présentées dans les notes afférentes aux états financiers du FSST.

9.182 En ce qui a trait au gouvernement du Québec, il n'est généralement pas tenu de capitaliser les régimes de retraite de ses employés. Les régimes administrés par la CARRA que nous avons retenus aux fins de la présente étude ne sont donc pas capitalisés pour la portion « employeur ». En outre, il n'est pas approprié de calculer un taux de capitalisation à partir des états financiers du gouvernement puisqu'il ne s'agit pas d'un régime en tant que tel. De plus, le gouvernement peut emprunter ou encore puiser à même l'ensemble de ses actifs financiers pour payer sa part des prestations de retraite à ses employés. En conséquence, nous avons choisi de traiter sa situation distinctement dans la prochaine section.

9.183 Le niveau de capitalisation peut être calculé de différentes façons. Aux fins de notre étude et dans un souci de comparabilité, nous avons utilisé la valeur de marché des actifs ainsi que les obligations établies aux fins des états financiers pour toutes les entités. Voici les composantes de notre calcul :

- CARRA (service régulier du RREGOP et du RRPE) : les actifs nets sur les obligations actuarielles (part de l'employé seulement)[14] ;
- FSST et FAAQ : les actifs totaux sur les passifs totaux.

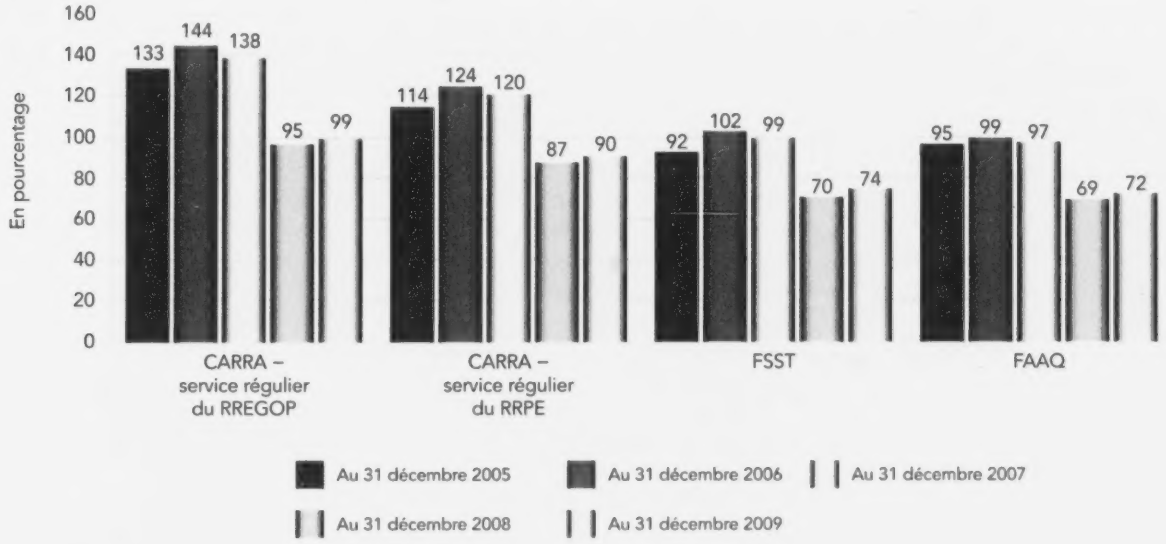
9.184 Pour le service régulier du RREGOP et le service régulier du RRPE administrés par la CARRA, nous avons considéré uniquement la part de l'employé à l'égard de l'obligation actuarielle puisque la part du gouvernement du Québec à titre d'employeur n'est pas versée dans les actifs de ces régimes. Nous avons également pris en compte les actifs nets disponibles aux fins du paiement des prestations pour le service régulier, étant donné que ces actifs seront utilisés uniquement à cette fin.

9.185 Dans la même veine, pour ce qui est du FSST et du FAAQ, nous avons utilisé l'ensemble des actifs et des passifs puisque ces entités n'exercent pas d'autres activités que l'indemnisation des victimes.

14. Les obligations actuarielles pour les régimes sélectionnés sont présentées en note dans les états financiers.

9.186 Le graphique 2 présente l'évolution du niveau de capitalisation pour la CARRA (service régulier du RREGOP et du RRPE), le FSST et le FAAQ.

Graphique 2
Niveau de capitalisation par exercice



9.187 Ce graphique nous permet de constater que les pertes importantes de la CDPQ en 2008 ont eu un impact direct sur la valeur des actifs, ce qui a diminué par le fait même le niveau de capitalisation de tous les régimes.

Les pertes de la CDPQ ont eu des incidences sur les niveaux de capitalisation.

Actifs du gouvernement liés aux régimes de retraite en proportion des obligations actuarielles

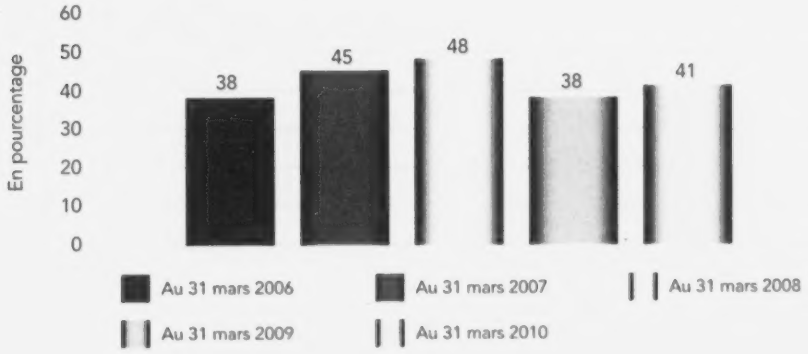
9.188 Comme il a été mentionné dans la section précédente, le gouvernement du Québec n'est généralement pas tenu de capitaliser les régimes de retraite de ses employés. Il a tout de même mis sur pied le FARR en 1993. Dans le cadre d'une entente intervenue pour le renouvellement des conventions collectives de ses employés en décembre 1999, le gouvernement s'est fixé comme objectif d'accumuler dans le FARR des sommes égales à 70 p. cent des obligations actuarielles concernant ses régimes de retraite en 2020. Selon cette entente, « le gouvernement s'engage à effectuer des dépôts additionnels au Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) de façon à ce que la valeur de ce dernier représente, dans vingt (20) ans, 70 % de la valeur actuarielle des prestations acquises à l'égard des régimes de retraite des employées et employés des secteurs public et parapublic, calculée selon la méthode utilisée pour fins de comptabilisation ».

9.189 Le gouvernement a présenté un calcul à cet égard dans son *Plan budgétaire 2010-2011*, lequel a été établi sur la base d'actifs à la valeur comptable : « L'actif du FARR devrait représenter environ 54 % des obligations actuarielles du gouvernement au titre des régimes de retraite des employés des secteurs public et parapublic en 2009-2010. La cible de 70 % devrait être atteinte trois ans plus tôt que prévu, soit en 2016-2017. »

9.190 Sur le plan comptable, les actifs du FARR ainsi que quelques autres éléments d'actifs liés à des régimes particuliers de moindre importance sont assimilés à des actifs des régimes de retraite destinés au paiement des prestations de retraite. Aussi, nous avons jugé d'intérêt pour les parlementaires de présenter un ratio semblable à celui du taux de capitalisation pour les autres entités analysées.

9.191 Compte tenu de la difficulté à isoler les actifs pour chacun des régimes, nous avons considéré les actifs du FARR ainsi que ceux des autres régimes globalement et nous avons fait la même chose pour les obligations. Cependant, nous avons exclu autant les obligations que les actifs du Régime de retraite de l'Université du Québec afin de rendre l'information comparable au cours des cinq dernières années. En effet, les obligations actuarielles découlant de ce régime ne sont incluses dans celles du gouvernement que depuis 2009-2010. Nous présentons donc dans le graphique 3 l'évolution de la valeur de marché du FARR et des autres actifs liés aux régimes de retraite des employés du secteur public et parapublic en proportion des obligations actuarielles à l'égard de ces régimes.

Graphique 3
Valeur de marché des actifs du gouvernement liés aux régimes de retraite en proportion des obligations actuarielles au titre des prestations constituées par exercice



9.192 Le graphique 3 illustre que la valeur de marché des actifs liés aux régimes de retraite représentait 41 p. cent de la valeur actuarielle des prestations constituées au titre des régimes de retraite au 31 mars 2010. Ce ratio est inférieur à celui présenté par le gouvernement dans son *Plan budgétaire 2010-2011* relativement au FARR, lequel se situait à 54 p. cent. Le fait que le gouvernement a utilisé la valeur comptable du FARR et que nous avons plutôt retenu la valeur de marché explique majoritairement cet écart.

Conclusion

9.193 Les états financiers de toutes les entités retenues aux fins de notre étude ont été vérifiés par le Vérificateur général. Ce dernier a conclu que ces états financiers donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de leur situation financière. Cela signifie que les hypothèses retenues par les entités se situent toutes dans une fourchette acceptable.

9.194 La présente étude a mis en lumière la sensibilité des obligations actuarielles à la suite d'une variation de certaines hypothèses. Comme il a été mentionné précédemment, le gouvernement du Québec a présenté pour une première année des analyses de sensibilité dans ses états financiers consolidés au 31 mars 2010. La bonification de l'information ainsi publiée est une bonne pratique qui devrait être suivie par les autres entités. En effet, dans un contexte où plusieurs hypothèses peuvent être acceptables pour une situation donnée, une analyse de sensibilité est une information utile à présenter aux utilisateurs des états financiers. Nous encourageons donc les autres entités gouvernementales touchées par la détermination d'hypothèses actuarielles à présenter dans leurs états financiers de telles analyses de sensibilité.

9.195 Commentaires de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

« Les régimes d'assurance et de retraite du secteur public sont complexes et possèdent leurs caractéristiques et leur environnement propres. Les évaluations actuarielles les concernant sont tout aussi complexes et spécifiques et les actuaires qui les produisent respectent les normes de pratique de l'ICA auxquelles ils sont soumis. Il faut donc être extrêmement prudent lorsque l'on tente de comparer des hypothèses utilisées dans des régimes différents, sélectionnées à des dates différentes et sujettes à des normes actuarielles de secteurs différents. »

9.196 Commentaires du ministère des Finances du Québec

Le ministère n'a pas de commentaires à formuler sur cette étude.

9.197 Commentaires du Fonds de la santé et de la sécurité du travail

« Je tiens d'abord à souligner le travail colossal que vous avez effectué dans le cadre de l'étude portant sur les hypothèses actuarielles. Un tel sujet est complexe et comporte de nombreuses ramifications comptables, actuarielles et financières. C'est avec grand plaisir que la CSST a collaboré à vos travaux et, je l'espère, aura ainsi participé à éclairer les parlementaires et la population en général sur certaines réalités financières de notre organisme.

« La CSST joue un rôle majeur dans l'économie du Québec. Dotée d'un passif actuariel de plus de 11 milliards de dollars, elle est aujourd'hui l'un des plus importants assureurs de personnes au Québec. Tout en rendant les services qu'exigent sa clientèle, les travailleurs et les employeurs, elle doit assurer la pérennité et l'équilibre financier du régime.

« La CSST a adopté en 1990, et révisé depuis, une politique de capitalisation qui vise la pleine capitalisation des engagements du régime de santé et de sécurité du travail. L'établissement des hypothèses actuarielles, sur lesquelles reposent l'établissement des taux de cotisation et la reddition de comptes, s'appuie sur les principes de la politique de capitalisation, notamment la sécurité du fonds des travailleurs, l'équité et la stabilité. À cet égard, l'hypothèse relative au taux de rendement réel est l'hypothèse économique majeure que les actuaires de la CSST doivent formuler.

« Compte tenu de la particularité des engagements du FSST à l'effet de garantir l'ajustement des indemnités à l'inflation future et dans le but de permettre une plus grande stabilité des taux de cotisation et des résultats financiers, l'hypothèse relative au taux de rendement réel est basée sur des tendances à long terme et un mécanisme permet d'amortir les écarts constatés annuellement.

« Au cours des prochaines années, la CSST devra rééquilibrer sa situation financière et assurer la continuité du régime. Elle fera preuve d'une vigilance toute particulière dans le suivi des fonds confiés à la CDPQ et elle s'emploiera à maintenir un taux de cotisation concurrentiel par souci d'équité envers tous les employeurs du Québec.

« Parce que le Québec d'aujourd'hui a plus que jamais besoin de tous ses travailleurs, la CSST fait de la santé et de la sécurité un élément majeur de la performance de nos milieux de travail. »

9.198 Commentaires du Fonds d'assurance automobile du Québec

« L'évaluation actuarielle est effectuée conformément à l'article 17.5 de la *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec* (L.R.Q., c. S-11.011) par des actuaires membres de l'ICA ayant le titre de "fellow" et régis par leurs normes professionnelles et éthiques.

« Les hypothèses pour l'évaluation actuarielle du FAAQ sont fixées par les actuaires de la Société de l'assurance automobile du Québec en fonction notamment de la politique de placement à son égard, des normes de pratique applicables ainsi que des caractéristiques des engagements actuariels propres à ce fonds. Ces hypothèses sont établies sur une base de meilleure estimation en regard d'un fonds d'assurance public.

« Nous sommes d'accord pour présenter aux états financiers une analyse de sensibilité des hypothèses actuarielles importantes. »

Annexe 1 – Définitions

Antisélection	Tendance pour une partie d'exercer des choix au détriment d'une autre partie lorsqu'il est avantageux pour elle de le faire ainsi
Coût des services rendus	Résultat de la comptabilisation des avantages de retraite sur la base des services rendus par les salariés. Ce résultat reflète le fait qu'il n'existe pas d'obligation découlant du régime à l'égard d'un salarié lorsque celui-ci est engagé et qu'une telle obligation se constitue à mesure que le salarié rend des services
Durée moyenne estimative du reste de la carrière active	Nombre total des années de service futures que l'on prévoit obtenir d'un groupe de salariés, divisé par le nombre de salariés compris dans le groupe. Dans le calcul du nombre d'années de service futures, on tient compte de la diminution du nombre de salariés, laquelle est établie à partir des hypothèses actuarielles. Cependant, le résultat de ce calcul n'est pas pondéré en fonction du montant des prestations ni de la rémunération
Écart d'expérience	Écart créé lorsque les résultats réels sont différents des résultats prévus
Employeur autonome	Employeur tenu de verser des contributions en vertu des dispositions des lois afférentes aux régimes de retraite
Évaluation actuarielle	Évaluation de la situation financière d'un régime, qui consiste à déterminer la valeur des actifs du régime, le cas échéant, ainsi que la valeur du passif actuariel
Évaluation de solvabilité	Évaluation de liquidation hypothétique prescrite par la loi et imposant un seuil par rapport aux cotisations requises
Formule géométrique	Calcul qui tient compte de l'effet composé de l'intérêt et de l'inflation
Indice de référence	Mesure généralement reconnue du marché
Meilleure estimation	Estimation ni prudente ni imprudente et non biaisée
Note éducative	Illustration de l'application des normes
Provision pour écarts défavorables	Provision constituée en vue de combler la différence entre le résultat découlant d'un calcul et le résultat correspondant à l'utilisation des hypothèses de meilleure estimation. Ce type de provision ne peut être utilisé pour une évaluation à des fins comptables
Régime à prestations déterminées	Régime dans lequel est précisé soit le montant des prestations que recevront les salariés lorsqu'ils seront à la retraite, soit le mode de calcul du montant des prestations

Annexe 2 – Normes comptables

Secteur public

Chapitre SP 3250 – Avantages de retraite

Applicabilité

- Gouvernement
- Organismes publics utilisant le *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public*

Objet

Ce chapitre établit des normes sur la façon de comptabiliser et de présenter les obligations au titre des avantages de retraite des salariés dans les états financiers du gouvernement.

Hypothèses actuarielles

Elles sont basées sur les hypothèses les plus probables du gouvernement concernant les résultats prévus à long terme et les prévisions à court terme.

Évaluation actuarielle

- La plupart des gouvernements ne font pas faire d'évaluation actuarielle complète tous les ans en raison de l'ampleur des informations à recueillir et du traitement nécessaire. Une évaluation actuarielle aux fins de la comptabilité est faite habituellement tous les trois ans en raison de l'importance financière des obligations au titre des avantages de retraite.
- L'évaluation est effectuée à une date aussi proche que possible de la date des états financiers.
- Pour les exercices compris entre deux évaluations, on détermine par extrapolation l'obligation prévue au titre des prestations constituées et la charge connexe.
- Chaque année, le gouvernement passe en revue plusieurs éléments, dont les changements touchant le régime, les hypothèses actuarielles, les règlements et les compressions qui sont survenus, les changements touchant le groupe de salariés et le rendement des actifs du régime, et il détermine si ces changements rendent nécessaire l'ajustement des extrapolations. Si un changement a une incidence significative, une nouvelle évaluation peut être nécessaire.

Actifs

Les actifs d'un régime à prestations déterminées doivent être évalués à une valeur liée au marché. Selon cette méthode, les actifs du régime sont inscrits à la valeur de marché ou à une valeur de marché redressée établie sur une période n'excédant pas cinq ans. L'utilisation de valeurs redressées par rapport au marché permet d'avoir une bonne approximation de la valeur économique actuelle tout en réduisant au minimum les fluctuations à court terme. Le recours à des valeurs liées au marché est justifié du fait que les valeurs obtenues sont objectives et vérifiables. Une fois qu'il a arrêté la méthode d'évaluation, le gouvernement l'applique de façon uniforme.

Gains et pertes actuariels

À l'exception de certaines situations, les gains et pertes actuariels sont amortis sur un nombre raisonnable d'exercices, étant donné leur nature provisoire et le fait que d'autres ajustements devront probablement être apportés dans l'avenir. Ainsi, ces gains et pertes actuariels doivent être portés progressivement au passif ou à l'actif et dans la charge correspondante d'une manière logique et systématique sur la DMERCA du groupe de salariés concerné.

Annexe 2 – Normes comptables (suite)

Secteur privé

Chapitre 1000 – Fondements conceptuels des états financiers	**Applicabilité** Toutes les entités **Objet** Les passifs sont des obligations qui incombent à l'entité par suite d'opérations ou de faits passés, et dont le règlement pourra nécessiter le transfert ou l'utilisation d'actifs, la prestation de services ou toute autre cession d'avantages économiques.
Chapitre 4100 – Régimes de retraite	**Applicabilité** Régimes de retraite à prestations déterminées et régimes de retraite à cotisations déterminées **Objet** • Les régimes de retraite sont des entités comptables distinctes du promoteur et des participants. • Des informations sur le régime sont contenues dans les états financiers, dont les suivantes: – l'actif net disponible pour le service des prestations; – les obligations en matière de prestations. • Ces informations aident à évaluer la capacité actuelle et future du régime de verser les prestations au moment où ces dernières deviennent exigibles. • L'obligation actuarielle peut être présentée en note dans les états financiers. **Hypothèses actuarielles** Les hypothèses les plus probables sont celles qui sont retenues. **Actifs** Les placements du régime doivent être évalués à la juste valeur à la date de l'état de l'actif net disponible pour le service des prestations.

Annexe 3 – Caractéristiques des régimes de retraite

	Définition	Taux de cotisation* au 1er janvier 2008	Calcul de la rente	Admissibilité à la rente**	
				Sans réduction	Avec réduction
RREGOP	C'est le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics. Instauré le 1er juillet 1973, il s'adresse aux employés réguliers et occasionnels, à temps plein ou à temps partiel, de la fonction publique du Québec et des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux.	8,19 %	Taux annuel d'accumulation de la rente (2 %) x années de service pour le calcul de la rente de base (maximum 35***) x salaire admissible moyen des 5 années les mieux rémunérées	• 60 ans ou plus • au moins 35 ans de service	55 ans ou plus et moins de 35 ans de service : la réduction est de 0,333 % par mois (4 % par année) d'anticipation et elle est permanente
RRPE	C'est le Régime de retraite du personnel d'encadrement. Instauré le 1er janvier 1997, il s'adresse principalement aux cadres de la fonction publique du Québec et des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux.	10,54 %	Taux annuel d'accumulation de la rente (2 %) x années de service pour le calcul de la rente de base (maximum 35***) x salaire admissible moyen des 3 années les mieux rémunérées	• 60 ans ou plus • au moins 35 ans de service • 55 ans ou plus et atteinte du facteur 88 (âge + années de service)	55 ans ou plus, mais non atteinte du facteur 88 (âge + années de service) : la réduction est de 0,25 % par mois (3 % par année) d'anticipation et elle est permanente
RRE	C'est le Régime de retraite des enseignants dont la création remonte à 1880. Il ne prend aucune nouvelle adhésion depuis le 1er juillet 1973, date d'entrée en vigueur du RREGOP.	8,08 %	Taux annuel d'accumulation de la rente (2 %) x années de service pour le calcul de la rente de base (maximum 35) x salaire admissible moyen des 5 années les mieux rémunérées	• 65 ans ou plus (homme) • 60 ans ou plus (femme) • 62 ans ou plus et au moins 10 ans de service (homme) • 55 ans ou plus et au moins 32 ans de service • 33 ans de service • invalidité totale et permanente au sens de la *Loi de l'impôt sur le revenu*	• 55 ans ou plus et au moins 22 ans de service (homme) ou 50 ans ou plus et au moins 22 ans de service (femme) : la réduction est de 0,5 % par mois (6 % par année) d'anticipation et elle est permanente • 58 ans ou plus et au moins 10 années de service (femme) : une réduction de 0,25 % par mois s'applique aux années de service depuis le 1er janvier 1992, si non atteinte du facteur 80 (âge + années de service)

* Il s'agit du taux de cotisation pour les employés.

** Le participant doit remplir une des conditions pour être admissible à la rente.

*** À compter du 1er janvier 2011, le nombre maximal d'années de service sera graduellement augmenté pour atteindre 38 au 1er janvier 2014.

Annexe 4 – Obligations actuarielles au 31 décembre 2009

Les tableaux A et B présentent la répartition des obligations actuarielles du FSST et du FAAQ.

Tableau A
Fonds de la santé et de la sécurité du travail

	En millions de dollars	En pourcentage
Indemnités de remplacement du revenu en postréadaptation	5 878	52,0
Frais d'assistance médicale et de réadaptation	2 068	18,3
Indemnités de remplacement du revenu en consolidation médicale et réadaptation	1 247	11,0
Rentes d'incapacité permanente	760	6,7
Indemnités de préjudice corporel et de décès	560	4,9
Frais d'administration	550	4,9
Autres	249	2,2
Total	**11 312**	**100,0**

Tableau B
Fonds d'assurance automobile du Québec

	En millions de dollars	En pourcentage
Indemnités de remplacement du revenu	4 140	51,0
Aide personnelle	984	12,1
Frais médicaux et paramédicaux (autres que médicaments)	198	2,4
Médicaments	418	5,2
Indemnités de décès	558	6,9
Coût des services de santé	440	5,4
Indemnités pour préjudice non pécuniaire	431	5,3
Frais de gestion	377	4,7
Séjour	130	1,6
Autres	436	5,4
Total	**8 112**	**100,0**

Annexe 3 – Caractéristiques des régimes de retraite (suite)

	Definition	Taux de cotisation* au 1er janvier 2008	Calcul de la rente	Admissibilité à la rente**	
				Sans réduction	Avec réduction
RRF	C'est le Régime de retraite des fonctionnaires dont la création remonte à 1876. Il ne prend aucune nouvelle adhésion depuis le 1er juillet 1973, date d'entrée en vigueur du RREGOP.	7,25 %	Taux annuel d'accumulation de la rente (2 %) x années de service pour le calcul de la rente de base (maximum 35) x salaire admissible moyen des 5 années les mieux rémunérées	• 65 ans ou plus • 62 ans ou plus et au moins 10 ans de service (homme) • 60 ans ou plus et au moins 10 ans de service (femme) • 55 ans ou plus et au moins 32 ans de service • 60 ans ou plus et atteinte du facteur 90 (âge + années de service) • au moins 35 ans de service • invalidité totale et permanente au sens de la *Loi de l'impôt sur le revenu*	• 60 ans ou plus, mais non atteinte du facteur 90 • moins de 60 ans et atteinte du facteur 90 • 55 ans ou plus et au moins 22 ans de service (homme) • 50 ans ou plus et au moins 22 ans de service (femme) • pour ces 4 conditions, la réduction est de 0,5 % par mois (6 % par année) d'anticipation et elle est permanente

* Il s'agit du taux de cotisation pour les employés.
** Le participant doit remplir une des conditions pour être admissible à la rente.

Annexe 5 – Évaluations actuarielles

	CARRA*	Gouvernement du Québec*	FSST	FAAQ
Périodicité	Triennale	Triennale	Annuelle	Annuelle
Évaluation actuarielle utilisée dans le cadre de notre étude	31 décembre 2005	31 décembre 2008	31 décembre 2009	31 décembre 2009
Date de dépôt	Décembre 2007	Octobre 2010	Mars 2010	Mars 2010
Première année touchant les états financiers	31 décembre 2007	31 mars 2010	31 décembre 2009	31 décembre 2009

* Nous avons tenu compte du service régulier du RREGOP, du service régulier du RRPE, du RRE et du RRF.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

CHAPITRE 10

Analyse financière de La Financière agricole du Québec

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

	Paragraphe
Vue d'ensemble	**10.1**
Contexte	**10.6**
Objectif et portée de l'analyse	**10.11**
Sommes investies dans le domaine agricole	**10.15**
La Financière agricole du Québec	**10.24**
Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles	**10.41**
Fonds d'assurance-récolte	**10.57**
Mesures de redressement	**10.62**
Conclusion	**10.68**
Annexe 1 – Définitions	
Annexe 2 – Mesures de redressement	

Abréviations et sigles

ASRA	Assurance-stabilisation des revenus agricoles
ASREC	Assurance-récolte
BTAA	Billet à terme adossé à des actifs
FADQ	La Financière agricole du Québec
FAPAF	Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers
PCSRA	Programme canadien de stabilisation du revenu agricole

Vue d'ensemble

Équipe :
Christine Roy
Directrice de vérification
Marie-Josée Cyr
Chargée de projet
Mathieu Bédard
Christine Lavoie

10.1 Créée le 17 avril 2001, La Financière agricole du Québec (FADQ) est issue du regroupement de la Régie des assurances agricoles du Québec et de la Société de financement agricole. Son premier exercice s'est terminé le 31 mars 2002. La FADQ a pour principale mission de « soutenir et de promouvoir, dans une perspective de développement durable, le développement du secteur agricole et agroalimentaire ». Elle met à la disposition des entreprises des produits et services en matière de protection du revenu, d'assurance, de capital de risque et de financement agricole et forestier, lesquels sont adaptés à la gestion des risques inhérents à ce secteur d'activité.

10.2 Depuis juin 2008, la FADQ est assujettie à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. L'objectif de cette loi est de renforcer la gestion des sociétés d'État dans une optique d'efficacité, de transparence et d'imputabilité des composantes de leur direction. Dans la foulée de cette loi, la structure de gouvernance de la FADQ a été modifiée. La société est administrée par un conseil d'administration composé de 15 membres ; 8 d'entre eux, dont le président, doivent être des administrateurs indépendants. Le reste du conseil est constitué de 5 représentants de l'Union des producteurs agricoles, du sous-ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et du président-directeur général de la FADQ.

10.3 La figure 1 illustre les entités et les programmes administrés par la FADQ au 31 mars 2010.

Figure 1
Portrait de La Financière agricole du Québec au 31 mars 2010

1. Ce fonds fiduciaire (voir annexe 1) administré par la FADQ effectue des opérations fiduciaires en vertu de sa loi constitutive. En conséquence, il est exclu du périmètre comptable du gouvernement du Québec.
2. Cette entreprise du gouvernement est détenue à 90 p. cent par la FADQ.
3. Cet organisme sans but lucratif est contrôlé (voir annexe 1) par la FADQ.
4. Ce fonds administré par la FADQ est inclus dans le périmètre comptable du gouvernement du Québec à titre d'organisme autre que budgétaire. Si le projet de loi n° 130 présenté à l'Assemblée nationale le 11 novembre 2010 est adopté, les activités du FAPAF seront intégrées à celles de la FADQ.

10.4 Le tableau 1 présente les principales activités administrées par la FADQ. Ainsi, y sont exclues celles de Capital Financière agricole inc. et de la Financière agricole du Québec – Développement international en raison de leur importance moindre ainsi que celles du FAPAF en raison de leur intégration possible aux activités de la FADQ selon le projet de loi n° 130 déposé à l'Assemblée nationale en novembre 2010.

Tableau 1
Principales activités administrées par La Financière agricole du Québec

	Caractéristiques
Programme Agri-stabilité*	• Il remplace, depuis l'exercice terminé le 31 mars 2008, le Programme canadien de stabilisation du revenu agricole (PCSRA). • Il est le premier niveau d'intervention en matière de gestion des risques de l'entreprise agricole. • Il stabilise le revenu annuel de l'entreprise en comblant une partie de l'écart entre sa marge de production** de l'année et sa marge de référence**.
Programme Agri-investissement*	• Il est entré en vigueur au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2008. • Son objectif est d'offrir une couverture contre de légères baisses de revenu. • Il permet au participant de déposer une somme dans un compte à son nom géré par la FADQ et de recevoir des gouvernements, en contrepartie, une somme équivalente en subvention. Le participant peut déposer annuellement un pourcentage de ses ventes nettes ajustées**, pour un maximum de 22 500 dollars. • Le participant peut faire des retraits en fonction des besoins de son entreprise. • Le programme a bénéficié d'une contribution de démarrage fédérale et d'aides de transition fédérale et provinciale aux 31 mars 2008 et 2009.
Fonds ASRA – Programme d'assurance-stabilisation des revenus agricoles***	• Le programme a été mis en place en 1975. • Il protège les entreprises agricoles contre les fluctuations des prix du marché et leur garantit un revenu annuel net** positif. • Des compensations sont versées à l'adhérent lorsque son revenu annuel net par unité de production est inférieur au revenu annuel net stabilisé** pour cette unité. • Les compensations sont réduites de l'aide accordée en vertu des programmes Agri-stabilité et Agri-investissement, s'il y a lieu. • Les contributions sont établies en fonction du nombre d'unités assurées et d'une prime unitaire par type de production.
Fonds ASREC – Programme d'assurance-récolte*	• Le programme a été mis en place en 1959. • Il protège les entreprises agricoles contre la perte de leurs récoltes, laquelle est occasionnée par des risques incontrôlables qui ne sont pas imputables à l'intervention humaine. • Il offre une protection individuelle ou collective, selon les cultures. • Les contributions sont établies selon les différents éléments assurés et le taux de prime.

* Ce programme découle d'un accord-cadre fédéral-provincial-territorial.
** La définition de ce terme est présentée à l'annexe 1.
*** Il s'agit d'un programme du gouvernement du Québec.

10.5 Le tableau 2 présente la répartition des contributions de chacun des acteurs à ces programmes. Notons que la part de la contribution du gouvernement du Québec au Fonds ASRA par l'entremise de la FADQ, soit 66,7 p. cent, est plus importante qu'à tout autre programme.

Fonds ASRA : financé majoritairement par le gouvernement du Québec.

Tableau 2
Répartition des contributions (en pourcentage)

Provenance	Fonds ASRA*	Fonds ASREC	Agri-stabilité	Agri-investissement**
Adhérents	33,3	Environ 40,0	Minime	50,0
Gouvernement du Québec***	66,7	Environ 24,0	40,0	20,0
Gouvernement du Canada***	s.o.	Environ 36,0	60,0	30,0

* La répartition des contributions nettes au Fonds ASRA sera modifiée pour l'exercice terminé le 31 mars 2011 pour les unités assurables qui excéderont trois fois la taille de la ferme type.

** Les contributions des adhérents à ce programme se font sur une base volontaire et, sur demande, elles doivent faire l'objet d'un remboursement, ce qui inclut les intérêts.

*** Les contributions sont effectuées par l'entremise de la FADQ.

Contexte

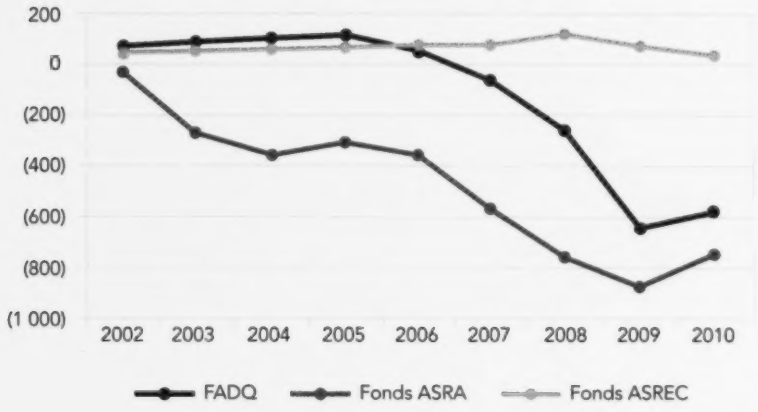
10.6 La FADQ a fait d'importants déficits annuels depuis sa création en 2001. Elle est passée d'un surplus cumulé de 63 millions de dollars au 31 mars 2002 à un déficit cumulé de 586 millions au 31 mars 2010, soit une variation négative de 649 millions. De surcroît, ce déficit cumulé au 31 mars 2010 aurait été de 966 millions de dollars, n'eût été l'attribution, par le gouvernement du Québec le 24 mars 2010, d'une subvention additionnelle de 380 millions.

La Financière : déficit cumulé de 586 M$ au 31 mars 2010.

10.7 L'un des fonds que la FADQ administre, soit le Fonds ASRA, est également dans une situation déficitaire importante. Son déficit cumulé s'est accru de 728 millions de dollars ; il est passé de 32 à 760 millions du 31 mars 2002 au 31 mars 2010. Quant au Fonds ASREC, sa situation financière a été relativement stable au cours de cette période. Ces trois entités cumulent des déficits totalisant 1,3 milliard au 31 mars 2010. Le graphique 1 illustre l'évolution de leurs surplus ou de leurs déficits cumulés au cours des neuf derniers exercices.

Fonds ASRA : déficit cumulé de 760 M$ au 31 mars 2010.

Graphique 1
Surplus (déficits) cumulés au 31 mars (en millions de dollars)



10.8 La FADQ est un organisme autre que budgétaire et, à ce titre, elle est consolidée ligne par ligne dans les états financiers du gouvernement du Québec, ce qui signifie que ses opérations y sont prises en compte. Ainsi, son déficit cumulé de 586 millions de dollars au 31 mars 2010 est inclus dans celui du gouvernement, lequel totalisait 107,6 milliards à cette date.

10.9 Quant aux fonds ASRA et ASREC, qui effectuent des opérations de nature fiduciaire, ils sont exclus du périmètre comptable du gouvernement. En conséquence, ni le déficit cumulé du Fonds ASRA de 760 millions de dollars ni le surplus cumulé du Fonds ASREC de 37 millions ne sont inclus dans le déficit cumulé du gouvernement au 31 mars 2010.

Déficit cumulé du Fonds ASRA non inclus dans celui du gouvernement.

10.10 Compte tenu de la détérioration de leur situation financière depuis 2002, la FADQ et le Fonds ASRA ont fait l'objet de deux rapports publics importants : le rapport publié en 2008 par la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, laquelle a été présidée par M. Jean Pronovost (rapport Pronovost)[1], et le rapport, paru en 2009, de M. Michel R. Saint-Pierre (rapport Saint-Pierre)[2].

Objectif et portée de l'analyse

10.11 En raison de l'importance de la FADQ et des fonds qu'elle administre pour l'avenir de l'agriculture et de leur impact sur l'équilibre des finances publiques, nous avons jugé utile de dresser un portrait de leurs activités et d'effectuer une analyse de leur situation financière.

1. Ce rapport s'intitule *Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir.*
2. Ce rapport s'intitule *Une nouvelle génération de programmes de soutien financier à l'agriculture. Pour répondre aux besoins actuels et soutenir l'entrepreneuriat.*

10.12 Notre analyse a pour but:

- de fournir un complément d'information aux parlementaires et à tout autre utilisateur afin qu'ils puissent comprendre les enjeux financiers auxquels la FADQ et ses fonds ASRA et ASREC doivent faire face;
- de donner un éclairage sur les interrelations entre les entités analysées et l'équilibre financier du gouvernement du Québec.

10.13 Nous ne cherchons pas à évaluer la performance de ces entités ni la qualité de leur reddition de comptes. Nous ne visons pas non plus à déterminer le niveau d'aide que le gouvernement doit apporter au secteur de l'agriculture. Certaines informations publiées dans le rapport annuel de la FADQ ont été utiles lors de la préparation de notre analyse. Nous nous sommes aussi inspirés d'un rapport produit en 2008 par le Contrôleur des finances, à la demande du ministère des Finances du Québec, concernant la situation financière de la FADQ.

10.14 Nous espérons que cette analyse contribuera à améliorer le contrôle parlementaire sur les résultats financiers de ces entités. Bien que nous ne nous prononcions pas sur la nature des actions accomplies par la FADQ, la présente analyse met en relief l'importance des difficultés financières qu'ont connues la FADQ et le Fonds ASRA ces dernières années ainsi que la complexité de leurs activités.

Sommes investies dans le domaine agricole

10.15 Le tableau 3 montre les résultats de la FADQ et des fonds ASRA et ASREC pour l'exercice terminé le 31 mars 2010. Aux fins de notre analyse, nous les avons « consolidés », sans égard à leur statut comptable. L'objectif de cette « consolidation » est de présenter l'ensemble des sommes investies dans le domaine agricole par l'intermédiaire de ces programmes ainsi que leur financement et de comprendre leurs interrelations. Nous avons également illustré, à l'aide de flèches, les paiements de transfert[3] à la FADQ provenant du Fonds consolidé du revenu[3].

3. La définition de ce terme est présentée à l'annexe 1.

Tableau 3
Résultats consolidés pour l'exercice terminé le 31 mars 2010 (en millions de dollars)

	Fonds consolidé du revenu	FADQ	Fonds ASRA	Fonds ASREC	Élimination de consolidation	Résultats consolidés totaux des divers programmes*
Revenus						
Contribution du gouvernement du Québec		**307**	–	–	–	**307**
Contribution additionnelle du gouvernement du Québec		**380**	–	–	–	**380**
Contribution du gouvernement du Canada		164**	–	–	–	**164**
Contributions des adhérents		7	231	30	–	**268**
Contribution de la FADQ		–	**461**	**47*** **	(508)	–
Autres revenus		5	–	7	(4)	**8**
Sous-total		**863**	**692**	**84**	**(512)**	**1 127**
Dépenses						
Dépenses de programmes budgétées, allouées à la FADQ	**307**	–	–	–	–	–
Dépenses de programmes – contribution additionnelle à la FADQ	**380**	–	–	–	–	–
Contributions aux fonds						
ASRA		**461**	–	–	(461)	–
ASREC		**47**	–	–	(47)	–
Programme Agri-stabilité		172	–	–	–	**172**
Programme Agri-investissement		30	–	–	–	**30**
Compensations ou indemnités aux adhérents		–	583	122	–	**705**
Autres programmes		25	–	–	–	**25**
Frais d'administration		58	–	–	–	**58**
Autres dépenses		11	4	–	(4)	**11**
Sous-total		**804**	**587**	**122**	**(512)**	**1 001**
Surplus (déficit) annuel		**59**	**105**	**(38)**	**–**	**126**

* Ces résultats excluent le Fonds consolidé du revenu.

** La contribution du gouvernement du Canada se répartit de la façon suivante : Fonds ASREC (28 millions de dollars), programme Agri-stabilité (102 millions), programme Agri-investissement (18 millions) et frais d'administration et autres (16 millions).

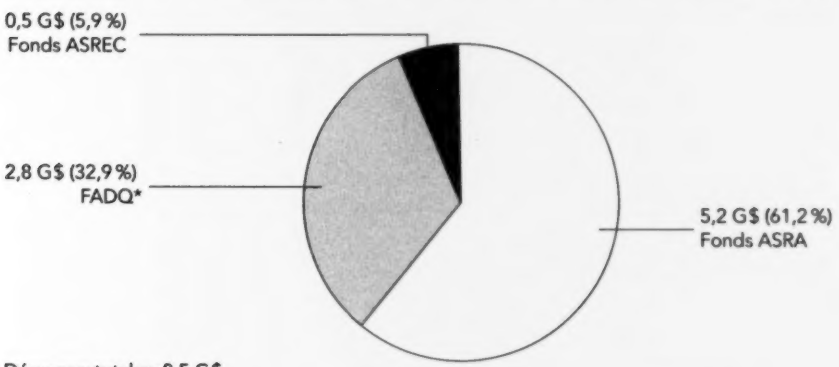
*** Cette somme inclut la participation du gouvernement du Canada de 28 millions de dollars, qui constitue un revenu pour la FADQ.

10.16 Différents constats se dégagent du tableau 3 :

- La contribution du gouvernement du Québec à la FADQ s'effectue par le truchement de paiements de transfert, lesquels constituent des dépenses de programmes[4] dans le Fonds consolidé du revenu. Dans les états financiers consolidés du gouvernement, ces opérations s'éliminent. La contribution additionnelle de 380 millions de dollars à titre de paiement de transfert à la FADQ a uniquement eu pour effet de déplacer le déficit annuel de la FADQ vers celui du Fonds consolidé du revenu.
- Une somme de un milliard de dollars a été investie dans le domaine agricole québécois par l'intermédiaire des programmes de la FADQ et des fonds ASRA et ASREC durant l'exercice terminé le 31 mars 2010.
- Les contributions du gouvernement du Canada et du Québec à ces différents programmes ainsi qu'au financement de la FADQ sont présentées comme des revenus dans les états financiers de cette dernière.
- Les contributions de la FADQ aux fonds ASRA et ASREC sont des dépenses dans les états financiers de la FADQ et des revenus dans les états financiers des fonds. Ces contributions sont déterminées par une méthode de tarification que nous aborderons plus loin.
- Les compensations de 583 millions de dollars versées aux adhérents par le Fonds ASRA représentent 58,2 p. cent de l'ensemble des dépenses pour l'agriculture assumées par les entités analysées.
- La contribution de la FADQ au Fonds ASRA correspond à 57,3 p. cent de ses dépenses, alors que celle au Fonds ASREC ne représente que 5,8 p. cent.
- Outre les contributions aux fonds ASRA et ASREC, les dépenses de la FADQ concernent majoritairement le programme Agri-stabilité.

10.17 Nous avons cherché à évaluer dans quelle mesure les dépenses du Fonds ASRA ont été importantes par rapport à l'ensemble des dépenses des trois entités analysées depuis la création de la FADQ. Le graphique 2 montre les dépenses totales « consolidées » de ces entités pour les exercices 2002 à 2010.

Graphique 2
Répartition des dépenses totales pour les exercices 2002 à 2010



Dépenses totales : 8,5 G$

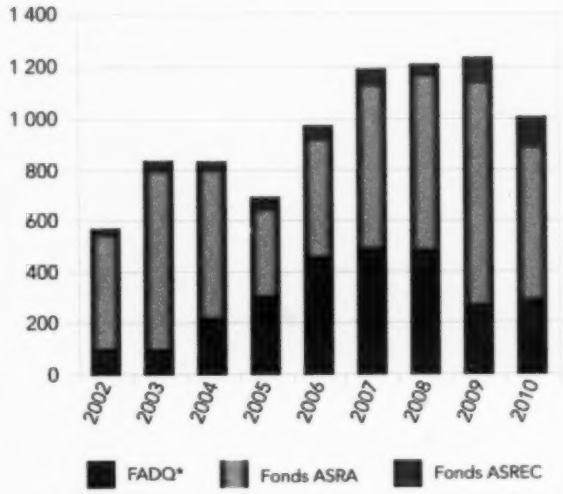
* Les dépenses de la FADQ excluent celles concernant les programmes ASRA et ASREC.

4. La définition de ce terme est présentée à l'annexe 1.

10.18 Au cours des exercices 2002 à 2010, les dépenses totales de la FADQ et des fonds ASRA et ASREC se sont élevées à 8,5 milliards de dollars. Le graphique 2 confirme que la majeure partie des dépenses de la FADQ a été consacrée au financement du Fonds ASRA pendant la période analysée.

10.19 Le graphique 3, pour sa part, montre l'évolution des dépenses totales « consolidées » pour les exercices 2002 à 2010, lesquelles ont généralement été en progression depuis 2005. En fait, ces dépenses se sont accrues de 7,4 p. cent en moyenne au cours des neuf derniers exercices.

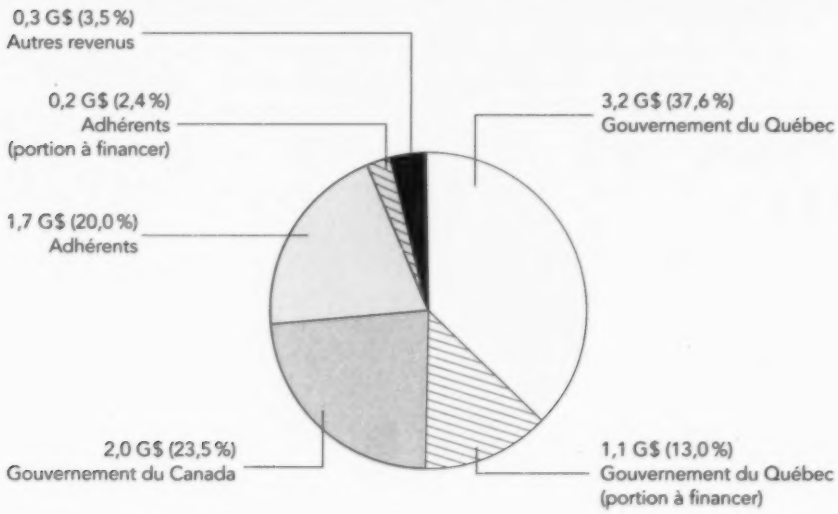
Graphique 3
Dépenses totales par exercice
(en millions de dollars)



* Les dépenses de la FADQ excluent celles concernant les programmes ASRA et ASREC.

10.20 Quant au graphique 4, il présente le financement prévu de ces dépenses. La quote-part annuelle assumée par chacun des acteurs est calculée en fonction des paramètres établis dans le tableau 2.

Graphique 4
Financement des dépenses de La Financière agricole du Québec et de ses deux principaux fonds pour les exercices 2002 à 2010



Dépenses totales : 8,5 G$

10.21 Au cours de la période de neuf ans terminée le 31 mars 2010, la quote-part des dépenses à la charge du gouvernement du Québec représentait 50,6 p. cent des dépenses totales. Pour ce dernier, une somme de 1,1 milliard de dollars reste à financer. Deux raisons expliquent cette situation :

Une somme de 1,1 G$ reste à financer par le gouvernement du Québec.

- Les contributions du gouvernement du Québec ont été insuffisantes pour financer les dépenses de la FADQ à sa charge.
- La tarification du Fonds ASRA n'a pas permis de résorber les déficits successifs au fil des ans.

10.22 Le tableau 4 présente les composantes de ce solde de 1,1 milliard de dollars à financer. Ce montant sera inscrit dans les dépenses de programmes du Fonds consolidé du revenu au cours des exercices postérieurs au 31 mars 2010, au moyen entre autres de la bonification de la contribution du gouvernement du Québec qui a été annoncée en 2009. Nous parlerons de cette bonification plus loin dans le rapport. En outre, ce tableau montre que, de cette somme de 1,1 milliard de dollars, des dépenses d'environ 500 millions pour financer des dépenses passées concernant le Fonds ASRA ne sont pas encore inscrites dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2010. Elles le seront lorsque la part du gouvernement dans le déficit cumulé du Fonds ASRA sera comblée au moyen d'une tarification supplémentaire qui permettra de financer ce déficit.

Tableau 4
Composantes des dépenses à financer par le gouvernement du Québec au 31 mars 2010 (en millions de dollars)

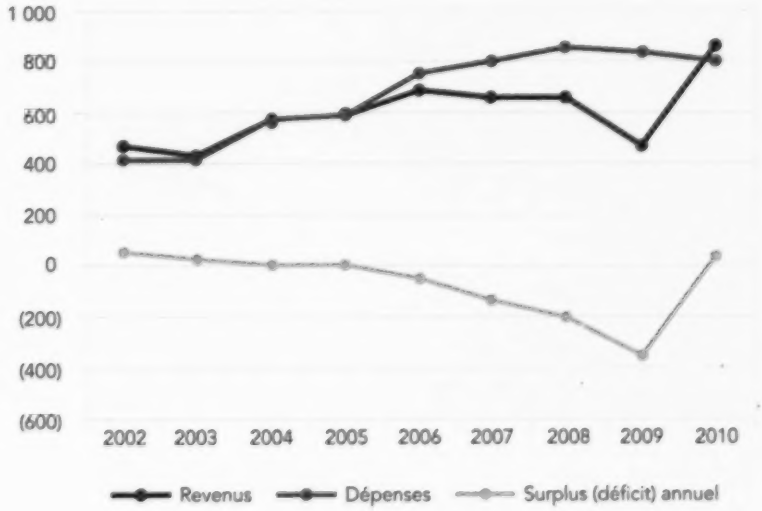
	Surplus (déficit) cumulé	Portion assumée par le gouvernement du Québec	Dépenses à financer par le gouvernement du Québec
FADQ	(586)	100,0 %	**(586)**
Fonds ASRA	(760)	66,7 %	**(507)**
Fonds ASREC	37	24,0 %	**9**
Total	**(1 309)**		**(1 084)**

10.23 Dans les prochaines sections, nous avons procédé à une analyse plus approfondie des états financiers de la FADQ et des fonds ASRA et ASREC.

La Financière agricole du Québec

10.24 Le graphique 5 présente les principales données financières provenant des états financiers de la FADQ.

Graphique 5
Données financières de La Financière agricole du Québec au 31 mars (en millions de dollars)



10.25 Comme le montre ce graphique, des surplus annuels décroissants ont été enregistrés de 2002 à 2005. Par la suite, sauf pour l'exercice terminé le 31 mars 2010, les dépenses de la FADQ ont continué d'augmenter plus rapidement que les revenus, ce qui a entraîné des déficits annuels de plus en plus grands. L'analyse des revenus et des dépenses de la FADQ réalisée dans les prochaines sections montre que les déficits cumulés de la FADQ résultent principalement du fait que la contribution du gouvernement du Québec a été insuffisante pour lui permettre de financer sa quote-part croissante concernant le Fonds ASRA.

Revenus

10.26 Le tableau 5 présente la composition des revenus de la FADQ.

Tableau 5
Revenus de La Financière agricole du Québec pour les exercices terminés le 31 mars (en millions de dollars)

	Contribution du gouvernement du Québec	Contribution du gouvernement du Canada	Intérêts et revenus de placements	Autres	Revenus totaux
2010	687	164	5	7	**863**
2009	307	133	24	11	**475**
2008	322	288	41	10	**661**
2007	318	303	33	10	**664**
2006	316	353	18	5	**692**
2005	316	269	13	4	**602**
2004	342	221	12	4	**579**
2003	317	108	7	3	**435**
2002	317	152	2	1	**472**

10.27 Les revenus de la FADQ sont constitués principalement de la contribution du gouvernement du Québec, laquelle représentait 79,6 p. cent de ses revenus pour l'exercice terminé le 31 mars 2010.

Pour 2009-2010, 79,6 p. cent des revenus de La Financière provenaient du gouvernement du Québec.

10.28 À cet égard, une convention a été signée entre le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et la FADQ. Cette convention était en vigueur du 1er avril 2001 au 31 mars 2008, mais elle a été prolongée jusqu'au 31 mars 2010. En vertu de cette dernière, la FADQ a reçu une enveloppe de 305 millions de dollars par année de 2002 à 2010 pour la gestion de ses programmes, à laquelle s'ajoutaient quelques autres subventions minimes du gouvernement du Québec.

10.29 En novembre 2009, ce dernier a annoncé que cette enveloppe serait dorénavant de 630 millions de dollars par année pour les exercices qui se termineront le 31 mars, de 2011 à 2015. De plus, comme il a été mentionné précédemment, la FADQ a obtenu, en mars 2010, une subvention additionnelle de 380 millions pour son exercice terminé le 31 mars 2010.

10.30 Une autre part importante des revenus de la FADQ provient de la contribution du gouvernement du Canada. Celle-ci découle de plusieurs accords entre ce dernier et le gouvernement du Québec. En vertu de ces accords, le gouvernement du Canada contribue financièrement aux programmes Agri-stabilité (lequel a remplacé le PCSRA), Agri-investissement et ASREC ainsi qu'à divers autres programmes ad hoc. Il a déjà contribué, par le passé, au programme ASRA.

10.31 Le reste des revenus provient en majeure partie des intérêts sur les avances concernant le Fonds ASRA et sur les placements, des droits administratifs ainsi que des contributions des participants au programme Agri-stabilité.

Dépenses

10.32 Le tableau 6 présente la composition des dépenses de la FADQ.

Tableau 6
Dépenses de La Financière agricole du Québec pour les exercices terminés le 31 mars (en millions de dollars)

	Programmes					Frais d'administration	Autres	Dépenses totales
	Fonds ASRA	Fonds ASREC	Agri-stabilité*	Agri-investissement	Autres programmes			
2010	461	47	172	30	25	58	11	**804**
2009	512	42	113	45	28	57	38	**835**
2008	323	42	183	111	88	56	56	**859**
2007	269	38	375	–	43	56	21	**802**
2006	261	30	294	–	101	54	11	**751**
2005	255	32	126	–	108	64	9	**594**
2004	323	23	–	–	166	53	6	**571**
2003	279	25	–	–	52	52	2	**410**
2002	281	23	–	–	56	47	1	**408**

* Ce programme a remplacé le PCSRA.

10.33 Pour les neuf derniers exercices, les dépenses concernant les différents programmes représentaient 89,2 p. cent des dépenses totales de la FADQ. Les frais d'administration et les autres frais ne correspondaient, de leur côté, qu'à 10,8 p. cent des dépenses totales.

10.34 Les dépenses associées aux fonds ASRA et ASREC ont crû considérablement du 31 mars 2002 au 31 mars 2010; elles sont passées de 304 à 508 millions de dollars, soit une hausse de 67,1 p. cent.

10.35 Les dépenses du programme Agri-stabilité varient en fonction des conditions du marché. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2008, le PCSRA est devenu le programme Agri-stabilité. Il s'agit d'un important programme financé à 60,0 p. cent par le gouvernement du Canada en vertu d'une entente Canada-Québec.

Agri-stabilité : important programme financé à 60,0 p. cent par le gouvernement du Canada.

10.36 Le rapport Saint-Pierre a soulevé que, lors d'une longue période de bas prix, les compensations qu'un agriculteur reçoit du programme Agri-stabilité diminuent rapidement et deviennent quasi nulles. Cela s'explique par le fait que ce programme permet de stabiliser le revenu annuel de l'entreprise. À cette fin, le revenu annuel est comparé à la moyenne des marges de production des cinq dernières années, à l'exclusion de la plus élevée et de la plus basse, ce qui correspond à une moyenne sur trois ans. Ainsi, si l'entreprise a réalisé récemment plusieurs mauvaises marges de production, ses compensations diminueront. Rappelons que les compensations versées à un adhérent en vertu du programme ASRA sont réduites de l'aide accordée en vertu des programmes Agri-stabilité et Agri-investissement, s'il y a lieu. Toutes choses étant égales par ailleurs, puisque les programmes Agri-stabilité et ASRA sont complémentaires, ce dernier est alors susceptible de verser davantage de compensations aux agriculteurs. La situation inverse est également vraie.

10.37 La mise en œuvre du programme Agri-investissement en 2007-2008 visait à compenser la diminution de l'indemnisation offerte en vertu du programme Agri-stabilité par rapport au PCSRA. Le programme Agri-investissement permet aux adhérents de placer de l'argent dans un compte de participation géré par la FADQ selon les modalités énoncées dans le tableau 1. Étant donné le caractère avantageux de ce programme, un taux de participation de plus de 90,0 p. cent a été constaté pour l'année de programme 2008 dans les états financiers de la FADQ pour l'exercice terminé le 31 mars 2010. De plus, différents programmes ad hoc ont été mis en œuvre au cours des années, ce qui explique la variation du poste « Autres programmes ».

10.38 Pour ce qui est des frais d'administration, ils ont crû moins rapidement que les contributions versées aux fonds ASRA et ASREC, soit en moyenne de 2,7 p. cent par année au cours des neuf dernières années comparativement à 6,7 p. cent pour ces derniers fonds. Il est important de souligner que, de 2002 à 2010, ces frais ont été supportés par la FADQ et remboursés en partie par le gouvernement fédéral pour le Fonds ASREC, les fonds ASRA et ASREC n'ayant aucune dépense de cette nature. Par conséquent, les adhérents à ces deux fonds n'ont assumé aucuns frais d'administration. Notons toutefois qu'au cours de l'exercice qui se terminera le 31 mars 2011, la FADQ a adopté une nouvelle politique de tarification à l'égard des frais d'administration pour la majorité de ses programmes.

10.39 Quant à l'augmentation des autres dépenses pour l'exercice terminé le 31 mars 2008, elle a résulté principalement de l'inscription d'une baisse de valeur durable sur les placements dans les billets à terme adossés à des actifs (BTAA) et des intérêts sur les emprunts temporaires.

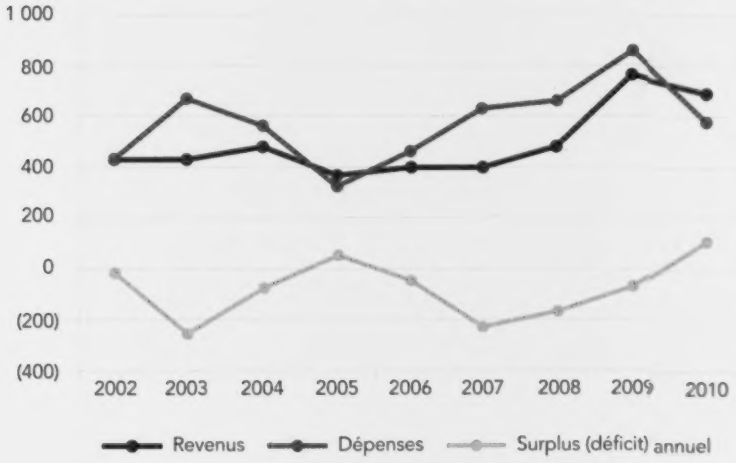
Emprunts temporaires de La Financière : 1,3 G$ au 31 mars 2010.

10.40 En effet, les importants déficits cumulés de la FADQ ainsi que les avances que celle-ci a faites au Fonds ASRA pour lui permettre de faire face à ses obligations, dans le contexte déficitaire où se trouve ce dernier, ont amené la FADQ à avoir recours à des emprunts temporaires. Ces emprunts temporaires, effectués auprès d'institutions financières et du Fonds de financement du gouvernement du Québec, ont atteint 1,3 milliard de dollars au 31 mars 2010, alors qu'ils étaient inexistants au 31 mars 2002.

Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles

10.41 Le graphique 6 présente les principales données financières du Fonds ASRA.

Graphique 6
Données financières du Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles au 31 mars (en millions de dollars)



10.42 Le graphique 1 illustre que, depuis 2002, le Fonds ASRA a toujours eu un déficit cumulé. Quant au graphique 6, il montre que, depuis 2007, le déficit annuel de ce fonds diminue graduellement. Ainsi, le surplus annuel au 31 mars 2010 a permis de réduire de 12,1 p. cent le déficit cumulé de 865 millions de dollars au 31 mars 2009.

Revenus

10.43 Le tableau 7 présente la composition des revenus du Fonds ASRA. Les contributions des adhérents et de la FADQ représentent, au fil des ans, la quasi-totalité des revenus totaux.

Tableau 7
Revenus du Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles pour les exercices terminés le 31 mars (en millions de dollars)

	Contributions des adhérents	Contribution de la FADQ	Intérêts et autres	Revenus totaux
2010	231	461	–	**692**
2009	256	512	1	**769**
2008	162	323	–	**485**
2007	134	269	–	**403**
2006	130	261	–	**391**
2005	128	255	–	**383**
2004	161	323	1	**485**
2003	139	279	3	**421**
2002	141	281	5	**427**

10.44 Les contributions au Fonds ASRA sont calculées en fonction du nombre d'unités assurées et d'une prime unitaire par type de production, établie selon une méthode de tarification. Cette méthode est vérifiée au moyen d'une évaluation actuarielle au moins tous les cinq ans. La méthode qui était en vigueur au 31 mars 2010 permettait de déterminer une prime de base à laquelle s'ajoutaient diverses surprimes, appelées « surcharges » par la FADQ. L'une des « surcharges » visait la résorption du déficit cumulé propre à chaque type de production sur une période de cinq ans. Les primes étaient révisées périodiquement au cours d'une même année d'assurance afin de suivre l'évolution des conjonctures économiques.

10.45 Durant l'exercice terminé le 31 mars 2009, la FADQ a confié à une firme d'actuaires-conseils le mandat de réaliser une évaluation actuarielle qui comprend l'analyse de la méthode de tarification en vigueur. L'évaluation produite en avril 2009 a amené la FADQ à adopter une nouvelle méthode de tarification pour le programme ASRA.

Nouvelle méthode de tarification visant une solvabilité plus rapide des déficits postérieurs au 31 mars 2010.

10.46 L'objectif de cette nouvelle méthode de tarification, qui vise les années postérieures au 31 mars 2010, est d'atteindre plus rapidement la solvabilité du régime en accordant moins d'importance à la stabilité des primes que la méthode utilisée auparavant. Dorénavant, l'historique des taux de pertes utilisé pour déterminer la prime de base s'appuie notamment sur les 5 dernières années plutôt que sur une période de 15 ans, et ce, dans le but de réagir plus rapidement aux signaux récents du marché. De plus, la nouvelle méthode continue de comporter une « surcharge » liée à la résorption de tout déficit propre à une production donnée sur une période de 5 ans. Par contre, cette résorption se fait maintenant linéairement par rapport au déficit annuel plutôt que de façon dégressive par rapport au déficit cumulé, afin de combler plus rapidement tout manque à gagner.

10.47 La nouvelle méthode de tarification ne s'appliquant qu'aux années postérieures au 31 mars 2010, le déficit cumulé du Fonds ASRA au 31 mars 2010 propre à chaque type de production est dorénavant traité séparément quant à la détermination de la contribution. À cet égard, le conseil d'administration de la FADQ a pris la décision de l'amortir linéairement sur une période de 15 ans. Rappelons que l'ancienne méthode de tarification faisait en sorte que ce déficit était amorti de façon dégressive sur une période de 5 ans. Les sommes à payer liées au financement de ce déficit cumulé de 760 millions de dollars au cours des 15 prochaines années seront partagées ainsi : les deux tiers par la FADQ et le tiers par les adhérents.

Décision de résorber le déficit cumulé au 31 mars 2010 sur une plus longue période.

10.48 Ainsi, la portion du déficit cumulé du Fonds ASRA qui sera assumée aux deux tiers par la FADQ, soit 507 millions de dollars au 31 mars 2010, n'a pas été comptabilisée dans ses dépenses au 31 mars 2010. Toutes choses étant égales par ailleurs, cette inscription sera faite progressivement sur 15 ans au moment du paiement de sa contribution au Fonds ASRA. Par conséquent, étant donné que la FADQ est consolidée dans les états financiers du gouvernement, ces dépenses auront un impact dans l'avenir sur l'équilibre financier du gouvernement. Par ailleurs, selon les aléas du marché, les déficits antérieurs pourraient être plus ou moins comblés par des surplus ou des déficits annuels futurs du Fonds ASRA.

10.49 Le tableau 8 présente l'incidence du choix de la période d'amortissement du déficit cumulé au 31 mars 2010 sur les contributions annuelles et totales de la FADQ au Fonds ASRA. Aux fins de notre illustration, nous avons supposé un taux d'intérêt correspondant au taux moyen pondéré des emprunts du gouvernement du Québec puisque, en bout de piste, c'est ce dernier qui financera ce déficit. Ce taux s'élevait à 3,9 p. cent au 31 mars 2010. De plus, nous avons utilisé la même hypothèse que la FADQ, selon laquelle l'amortissement dégressif du déficit cumulé au taux de 20 p. cent se répercute généralement sur une période d'environ 10 ans.

Tableau 8
Incidence de la période d'amortissement du déficit cumulé au 31 mars 2010 (en millions de dollars)

	Contributions annuelles	Contributions totales
10 ans	62	620
15 ans	45	675

10.50 Ce tableau montre que l'allongement de la période d'amortissement permettra au gouvernement d'économiser 17 millions de dollars annuellement au cours des 10 prochaines années. Par contre, une somme totale de 225 millions devra être comptabilisée en dépenses dans les 5 années suivantes. Globalement, la facture assumée par la FADQ sera plus élevée compte tenu des intérêts qui s'additionneront pendant 15 ans au lieu de 10, soit 55 millions de plus.

Réduction des dépenses annuelles du gouvernement pour les 10 prochaines années.

Dépenses

10.51 Le tableau 9 montre que les compensations versées aux adhérents ont fluctué considérablement de 2002 à 2010.

Tableau 9
Dépenses du Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles pour les exercices terminés le 31 mars (en millions de dollars)

	Compensations aux adhérents	Intérêts et autres	Dépenses totales
2010	583	4	**587**
2009	836	18	**854**
2008	632	36	**668**
2007	601	27	**628**
2006	436	14	**450**
2005	317	8	**325**
2004	560	6	**566**
2003	675	6	**681**
2002	424	5	**429**

10.52 Si on ne tient pas compte de la complémentarité du Fonds ASRA et des autres programmes, trois facteurs majeurs peuvent faire augmenter les compensations versées aux adhérents. Le premier est la croissance des coûts de production qui entraîne une diminution du revenu annuel net et, par conséquent, une augmentation des compensations. À cet égard, le rapport Saint-Pierre et le rapport Pronovost ont tous deux indiqué que l'établissement des coûts de production utilisés pour déterminer le revenu net doit faire l'objet de modifications. Les mesures de redressement annoncées par le gouvernement en novembre 2009 et approuvées par le conseil d'administration de la FADQ ont permis de donner suite à certaines des recommandations touchant les coûts de production qui étaient formulées dans ces rapports. Ces mesures sont détaillées dans les communiqués de presse qui sont présentés à l'annexe 2.

10.53 Le deuxième facteur est la baisse des prix du marché, laquelle a un impact négatif sur le revenu annuel net, ce qui accroît les compensations versées. À cet égard, diverses productions ont dû composer, entre autres, avec différents éléments externes ayant eu des incidences particulièrement négatives au cours des dernières années (encéphalopathie spongiforme bovine, communément appelée « maladie de la vache folle », grippe porcine, etc.). Enfin, le troisième facteur est la hausse des valeurs assurées.

10.54 La diminution des compensations au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2010 s'explique principalement par la baisse des valeurs assurées dans la plupart des productions ainsi que par la réduction de l'écart entre les coûts de production et les prix du marché.

10.55 Le tableau 10 présente l'évolution du déficit cumulé du Fonds ASRA par type de production. Au 31 mars 2010, la majorité des productions était déficitaire. Une grande partie du déficit cumulé (90,5 p. cent) à cette date provenait de la production de porcs et de porcelets. En effet, de 2002 à 2010, dans le cas de la production de porcs, les coûts de production ont augmenté de 33,0 p. cent, les prix du marché ont diminué de 26,3 p. cent et les valeurs assurées ont crû de 39,9 p. cent.

Au 31 mars 2010, 90,5 p. cent du déficit cumulé provenait de la production de porcs et de porcelets.

10.56 Notons toutefois qu'au cours des dernières années, la diminution des compensations pour les céréales, maïs-grain et oléagineux, qui est entre autres due à l'augmentation des prix du marché, a permis à cette production d'avoir un surplus cumulé (281 000 dollars) au 31 mars 2010, alors qu'elle présentait un déficit cumulé au cours des dernières années.

Tableau 10
Déficit cumulé du Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles par type de production au 31 mars (en millions de dollars)*

	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Veaux d'embouche	(46)	(52)	(62)	(67)	(59)	(49)	(14)	2	37
Bouvillons et bovins d'abattage	(22)	(30)	(48)	(33)	(22)	(24)	(4)	–	13
Veaux de lait	2	(1)	(3)	(17)	(22)	(12)	3	10	(2)
Veaux de grain	1	–	1	–	1	3	3	(5)	(2)
Porcelets	(239)	(223)	(136)	(62)	7	(7)	(54)	(51)	24
Porcs	(449)	(412)	(242)	(89)	15	(39)	(94)	(36)	98
Agneaux	(1)	(3)	(3)	(3)	(2)	–	(1)	(2)	3
Pommes de terre	(2)	(8)	(1)	(3)	(10)	(4)	9	9	8
Céréales, maïs-grain et oléagineux	–	(124)	(275)	(312)	(275)	(183)	(219)	(215)	(207)
Pommes	(4)	(13)	(11)	(11)	(5)	1	(1)	(4)	(4)
Déficit cumulé	**(760)**	**(866)**	**(780)**	**(597)**	**(372)**	**(314)**	**(372)**	**(292)**	**(32)**

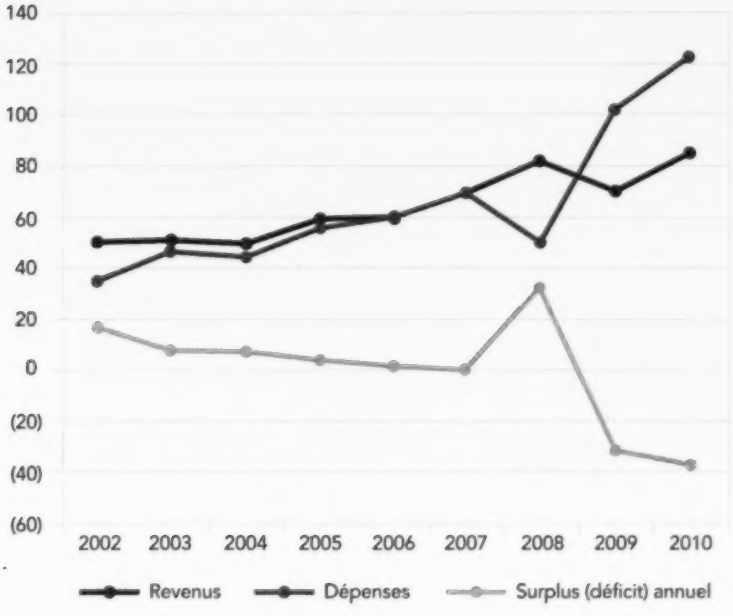
* Les données proviennent des états financiers vérifiés du Fonds ASRA.

Fonds d'assurance-récolte

10.57 Le graphique 7 montre les principales données financières du Fonds ASREC. Nous pouvons constater que ce fonds a enregistré des surplus, sauf pour les deux dernières années. Ainsi, le surplus cumulé de 107 millions de dollars au 31 mars 2008 a diminué de 65,4 p. cent pour se situer à 37 millions au 31 mars 2010.

En deux ans, le surplus cumulé a diminué de 65,4 p. cent.

Graphique 7
Principales données financières du Fonds d'assurance-récolte au 31 mars (en millions de dollars)



10.58 Les contributions de la FADQ et des adhérents représentaient 91,2 p. cent des revenus totaux du Fonds ASREC de 2002 à 2010. Ces contributions découlent d'une tarification établie à la suite d'une évaluation actuarielle. Le Fonds ASREC doit produire, au moins tous les 5 ans, une évaluation actuarielle aux fins de la fixation des taux de contribution. Ces taux comportent une prime de base à laquelle des « surcharges » sont ajoutées. La méthode de tarification en vigueur au 31 mars 2010 prévoyait une « surcharge » afin d'amortir les déficits cumulés sur 15 ans. De plus, les surplus cumulés dépassant les primes annuelles étaient également redistribués sur 15 ans.

10.59 À l'instar du Fonds ASRA, une nouvelle méthode de tarification pour le Fonds ASREC a été appliquée durant l'exercice qui se terminera le 31 mars 2011. Elle diffère toutefois de celle qui est utilisée par le Fonds ASRA. Tout d'abord, la tarification est établie par type de production, mais la gestion des « surcharges » du Fonds ASREC se fait globalement, conformément à l'accord-cadre fédéral-provincial-territorial. La méthode prévoit encore une « surcharge » visant l'amortissement sur 15 ans des déficits cumulés du Fonds ASREC. Elle utilise par contre une redistribution des surplus cumulés sur 20 ans au moyen d'une réduction des taux de contribution concernant les surplus cumulés qui dépassent de 150 p. cent les primes annuelles. De plus, une des « surcharges » quant à la détermination des taux de contribution vise à constituer une réserve pour les éventualités.

10.60 Les dépenses du Fonds ASREC, pour leur part, sont surtout composées des indemnités versées aux adhérents. La conjoncture climatique des étés 2008 et 2009 a eu un impact négatif sur les cultures, ce qui a eu pour effet de hausser les indemnités pour les exercices terminés les 31 mars 2009 et 2010.

10.61 De plus, en 2009, le Fonds ASREC a enregistré des pertes de valeur sur placements de 23 millions de dollars provenant de la perte non matérialisée sur les BTAA ainsi que des mauvais rendements obtenus au cours de cet exercice sur les autres placements.

Mesures de redressement

10.62 Le 19 novembre 2009, le gouvernement du Québec a annoncé la bonification de l'enveloppe de la FADQ de 305 à 630 millions de dollars pour les cinq prochains exercices, soit pour la période de 2011 à 2015, ce qui constitue une hausse de 106,6 p. cent. Comme il a déjà été mentionné, l'annexe 2 présente les quelques communiqués importants qui ont été diffusés à ce sujet.

Bonification de l'enveloppe de La Financière: de 305 à 630 M$ pour 2011-2015.

10.63 Cette bonification de l'enveloppe n'aura aucun impact sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec. En effet, la FADQ étant consolidée ligne par ligne, son déficit est inclus dans les états financiers consolidés du gouvernement du Québec. La hausse de l'enveloppe contribuera à augmenter les revenus annuels de la FADQ, ce qui réduira son déficit annuel. Toutes choses étant égales par ailleurs, elle viendra accroître les dépenses de programmes du Fonds consolidé du revenu. Le déficit annuel sera tout au plus déplacé de la FADQ vers le Fonds consolidé du revenu. Cela a été illustré dans le tableau 3.

10.64 Quant aux fonds ASRA et ASREC, la bonification de l'enveloppe de 305 à 630 millions de dollars n'aura aucun effet sur leurs résultats financiers. Seules des modifications aux contributions reçues ou aux compensations versées peuvent entraîner un changement à la situation financière de ces fonds. À ce chapitre, diverses mesures de redressement concernant le programme ASRA ont été annoncées par le gouvernement et approuvées par le conseil d'administration de la FADQ, notamment le plafonnement des unités assurées, le calcul des compensations basé sur les résultats des entreprises efficaces et la réduction du nombre de porcs couverts. Le conseil d'administration de la FADQ a également approuvé le plafonnement global des compensations. La direction de la FADQ estime que les mesures de redressement visant à diminuer les compensations offertes aux adhérents permettront de limiter les risques financiers du Fonds ASRA.

Mesures de redressement: La Financière estime qu'elles limiteront les risques financiers.

10.65 Les diverses mesures de redressement, dont les effets seront connus dans les prochaines années, se répercuteront également sur l'équilibre financier du gouvernement. En effet, toutes choses étant égales par ailleurs, une baisse des compensations versées aux adhérents par le Fonds ASRA aura pour conséquence de réduire les contributions futures de la FADQ et, par le fait même, les dépenses inscrites dans les états financiers du gouvernement. D'autre part, ces mesures prévoient que, pour les grandes entreprises agricoles, le partage de la prime d'assurance avec la FADQ s'établira dorénavant à 50 p. cent. Ainsi, la part supportée par la FADQ et, en bout de piste, par le gouvernement du Québec sera plus petite.

10.66 Comme il a été mentionné précédemment, une contribution additionnelle sous forme de subvention (380 millions de dollars) a été versée à la FADQ afin de réduire une partie de son déficit cumulé au 31 mars 2010. Cette contribution a pour effet de transférer cette part du déficit cumulé de la FADQ au Fonds consolidé du revenu, ce qui n'a aucun impact sur les états financiers consolidés du gouvernement ni sur le déficit cumulé du Fonds ASRA. Notons également que le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation a indiqué à la FADQ que le gouvernement prendra en charge la résorption de son déficit cumulé au 31 mars 2010 (586 millions de dollars) et que les sommes nécessaires seront versées ultérieurement selon des modalités à définir et sous certaines conditions.

10.67 Soulignons que le communiqué du gouvernement du Québec du 19 novembre 2009 (voir annexe 2) à l'égard des mesures de redressement pour le Fonds ASRA fait état de la création d'un nouveau programme, appelé Agri-Québec. L'annexe 2 présente également le communiqué que la FADQ a diffusé relativement à la mise en place de ce programme. Ce dernier sera pris en compte pour la première fois dans les états financiers de la FADQ pour l'exercice qui se terminera le 31 mars 2011. Le programme Agri-Québec ressemble au programme Agri-investissement. Toutefois, il permet aux participants de faire des dépôts maximums généralement deux fois plus élevés annuellement que le programme Agri-investissement. Il est également complémentaire au programme ASRA, de sorte que le calcul des compensations du programme ASRA tiendra compte des montants qu'auraient reçus les fermes si elles avaient participé au programme Agri-Québec.

Conclusion

10.68 Les contributions du gouvernement du Québec ont été nettement insuffisantes pour financer les dépenses de la FADQ à sa charge. Cela a fait en sorte de reporter le moment de l'inscription des dépenses de programmes dans les états financiers du gouvernement. En effet, même si l'impact sur les résultats consolidés du gouvernement est nul en raison de la consolidation de la FADQ, les paiements de transfert alloués à cette entité ont été insuffisants, ce qui a augmenté les dépenses des organismes autres que budgétaires plutôt que les dépenses de programmes. Ainsi, le gouvernement a retardé l'inscription de ses dépenses de programmes en sous-finançant la FADQ.

10.69 Par ailleurs, la méthode de tarification du Fonds ASRA n'a pas permis à ce dernier de résorber ses déficits successifs au fil des ans. En outre, cette méthode a permis au gouvernement de reporter dans l'avenir la charge de la FADQ à l'égard du Fonds ASRA. Voici ce qui en résulte :

- Au cours des exercices postérieurs au 31 mars 2010, une somme de 1,1 milliard de dollars sera inscrite dans les dépenses de programmes du Fonds consolidé du revenu. Cela sera effectué lorsque le gouvernement du Québec comblera les déficits cumulés de la FADQ et du Fonds ASRA au moyen, entre autres, de la bonification de l'enveloppe de 305 à 630 millions.
- De cette somme de 1,1 milliard de dollars, un montant d'environ 500 millions, qui sert à financer des dépenses passées concernant le Fonds ASRA, n'a pas été inscrit dans les états financiers du gouvernement au 31 mars 2010.

Annexe 1 – Définitions

Contrôle	Pouvoir de définir, de manière durable et sans le concours de tiers, les politiques stratégiques d'une entité en matière d'exploitation, d'investissement et de financement
Dépenses de programmes	Dépenses effectuées par les ministères et les organismes budgétaires. Elles sont constituées des dépenses de transfert aux entités autres que budgétaires ainsi que des dépenses pour l'acquisition de biens et de services fournis par ces entités
Fonds fiduciaire	Résultat d'un acte par lequel une personne, le constituant, transfère de son patrimoine à un autre patrimoine qu'il constitue, le patrimoine fiduciaire, des biens qu'il affecte à une fin particulière et qu'un fiduciaire s'oblige, par le fait de son acceptation, à détenir et à administrer
Fonds consolidé du revenu	Sommes d'argent perçues ou reçues de diverses sources et sur lesquelles le Parlement a droit d'allocation. Le Fonds est constitué de l'Assemblée nationale, des personnes désignées par cette dernière, des ministères ainsi que des organismes budgétaires nommés à l'annexe 1 de la *Loi sur l'administration financière*
Marge de production	Différence entre les revenus et les dépenses agricoles admissibles qui ont été réalisées au cours de l'exercice de l'entreprise
Marge de référence	Moyenne des marges de production des cinq dernières années, à l'exclusion de la plus élevée et de la plus basse
Revenu annuel net	Pour chaque type de production, les recettes annuelles moins les « déboursés monétaires » et la dépréciation
Revenu annuel net stabilisé	Somme prévue dans le programme ASRA pour chaque unité d'un produit, établie après une enquête effectuée par un organisme non contrôlé par la FADQ
Paiements de transfert	Sommes transférées par un gouvernement à un particulier, à une organisation ou à un autre gouvernement, pour lesquelles le gouvernement qui effectue le transfert : • ne reçoit directement aucun bien ou service en contrepartie, contrairement à une opération d'achat ou de vente • ne prévoit pas obtenir un rendement, comme ce serait le cas s'il s'agissait d'un placement
Ventes nettes ajustées	Différence entre les ventes et les achats de produits admissibles, ce qui inclut la variation d'inventaire

Annexe 2 – Mesures de redressement

Nous reproduisons quelques communiqués de presse importants qui ont été diffusés concernant les mesures de redressement.

Le plus important engagement pris par une province en matière de gestion des risques agricoles – LE MINISTRE CLAUDE BÉCHARD ANNONCE UN INVESTISSEMENT DE 650 MILLIONS DE DOLLARS ANNUELLEMENT POUR METTRE EN OEUVRE UN VASTE PLAN DE REDRESSEMENT

QUÉBEC, le 19 nov. /CNW Telbec/ - Le député de Kamouraska-Témiscouata, ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes et de la Réforme des institutions démocratiques, leader adjoint du gouvernement et ministre responsable de la région du Bas-Saint-Laurent, M. Claude Béchard, a annoncé aujourd'hui la décision du gouvernement du Québec d'accorder une enveloppe budgétaire annuelle de 630 millions de dollars sur cinq ans à La Financière agricole du Québec et de 20 millions de dollars au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation pour mettre en oeuvre un vaste plan de redressement. Ce plan constitue le plus important engagement pris par une province en matière de gestion des risques agricoles.

«Tout en s'appuyant sur la capacité de payer des Québécois, notre objectif est d'améliorer la performance des entreprises, d'accroître le soutien aux secteurs en émergence et de favoriser la diversification de l'agriculture. Nous avons la ferme volonté de faire évoluer nos façons de faire afin de mieux tenir compte des nombreuses facettes de l'agriculture. Nous voulons créer un environnement propice pour que les jeunes qui aspirent à la profession agricole puissent concrétiser leurs projets d'affaires», a déclaré le ministre.

Voici les principales mesures du plan de redressement :

Maintien et ajustement du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA)

- Calcul des paiements basés sur les résultats des entreprises efficaces.
- Plafonnement des unités assurées, dans tous les secteurs, tout en soutenant la croissance de la production sur de nouvelles bases.
- Modulation des coûts des primes d'assurance afin que les grandes entreprises en supportent une plus grande part.

Diminution de la pression de la production porcine sur les coûts de l'ASRA

- Réduction du nombre de porcs couverts par le Programme.
- Mise en place de mesures incitatives relatives au retrait volontaire de l'ASRA.

Attribution de ressources financières supplémentaires dans l'autogestion des risques

- Protection supplémentaire, bonifiée et élargie prenant la forme d'un paiement versé dans un compte individuel autogéré pour tous les secteurs, y compris l'aquaculture commerciale et l'horticulture maraîchère, mais qui ne s'appliquera pas toutefois aux productions bénéficiant de la gestion de l'offre.

Soutien à l'adaptation et à la multifonctionnalité de l'agriculture

- Aide bonifiée pour l'obtention de services-conseils, de diagnostics ou d'un appui à la réalisation de plans d'affaires ou à l'investissement.
- Aide à la réalisation de projets pilotes à l'appui de la multifonctionnalité de l'agriculture.

Un budget accru

Le gouvernement a pris le temps d'étudier les propositions qui lui ont été soumises dans la foulée de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, du rapport de M. Michel R. Saint-Pierre et du Comité d'orientation bipartite Etat-UPA. «En allouant un budget annuel de 630 millions de dollars sur cinq ans à La Financière agricole du Québec et en maintenant un régime de soutien basé sur les coûts de production, le gouvernement du Québec répond favorablement à la demande des producteurs agricoles et démontre sa volonté d'assurer et de bâtir l'avenir de l'agriculture du Québec», a déclaré le ministre Claude Béchard.

Annexe 2 – Mesures de redressement (suite)

La Financière agricole fait le point sur la réforme de l'ASRA.

Lévis, le 1er avril 2010. - Les membres du conseil d'administration de La Financière agricole du Québec ont adopté, lors d'une rencontre qui s'est tenue hier, les modalités entourant certaines mesures relatives au redressement du Programme de l'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA), annoncées en novembre dernier par le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, M. Claude Béchard.

Rappelons que le ministre Béchard avait confirmé la décision du gouvernement d'accorder à La Financière agricole, à compter du 1er avril 2010, une enveloppe budgétaire annuelle de 630 millions de dollars pour les cinq prochaines années. L'octroi de cette enveloppe fermée s'accompagnait d'orientations gouvernementales visant à améliorer la performance des entreprises, à accroître le soutien aux secteurs en émergence et à favoriser la diversification de l'agriculture. De plus, afin de respecter le cadre financier établi et assurer la pérennité du programme ASRA, des mesures de redressement ont été identifiées et doivent être mises en application par La Financière agricole.

À cet effet, depuis décembre dernier, différentes mesures ont été sanctionnées par le conseil d'administration, notamment :

1. le plafonnement des volumes assurés pour tous les secteurs de production, ce qui, pour 2010-2011, ne représente aucun impact financier pour les entreprises agricoles, contrairement à ce que laisse entendre l'Union des producteurs agricoles (UPA);
2. l'année d'assurance 2010-2011 qui fixe à 759 millions de dollars les compensations pouvant être versées par La Financière agricole;
3. la modulation du partage de la prime d'assurance qui passe à 50 % pour chacune des unités assurables qui excèderont trois fois la taille de la ferme type, ce qui n'affecte pas la ferme familiale;
4. l'établissement des volumes assurés dans le secteur porcin sur la base des porcs nés et engraissés au Québec;
5. le déficit accumulé du Fonds ASRA, qui à la fin de l'année financière 2009-2010 s'élève encore à 750 millions de dollars, qui doit être résorbé et qui sera amorti sur une période de quinze ans.

La dernière séance du conseil a mené quant à elle à l'adoption des modalités entourant les mesures suivantes :

1. les revenus stabilisés seront dorénavant calculés sur la moyenne des entreprises faisant partie de la tranche des 75 % les plus efficaces, ce qui représente un impact de 3 % sur le revenu stabilisé;
2. la mise en place d'un plafond individuel temporaire des volumes assurés de production pour les secteurs porc et pommes de terre, tel que demandé par les fédérations spécialisées concernées;
3. l'adoption de modalités particulières, notamment pour soutenir la relève agricole, les membres de coopératives de financement de bovins, et les éleveurs de porcs à contrat oeuvrant pour de grandes entreprises porcines.

Par ailleurs, La Financière agricole réfute les affirmations contenues au communiqué émis aujourd'hui par l'UPA à l'effet qu'elle « engrangera » au cours des 5 prochaines années de 400 à 500 millions de dollars en surplus.

Ainsi, il importe de souligner que l'UPA, dans ses prévisions de calcul, ne tient pas compte de tous les paramètres financiers, notamment le coût des intérêts du déficit du Fonds ASRA. De plus, certains chiffres utilisés, dont les valeurs assurées et les prévisions de prix, ne sont pas réalistes. En conséquence, les montants identifiés par l'UPA sont nettement exagérés.

En terminant, malgré ce que laisse entendre l'UPA, ces mesures ne visent aucunement à déstructurer l'agriculture québécoise et il est de la responsabilité de La Financière agricole, en tant qu'assureur, d'agir avec prudence, réalisme et rigueur afin d'assurer la pérennité de ce programme unique au Canada qu'est l'ASRA.

Avec un encours de prêts qui atteint 4,3 milliards de dollars et des valeurs assurées qui s'élèvent à plus de 5 milliards de dollars, La Financière agricole joue un rôle de premier plan dans le développement du secteur agricole et agroalimentaire québécois. Pour assurer la stabilité économique et financière des entreprises, elle met à leur disposition des produits et des services de qualité en matière de protection du revenu et d'assurance agricole, de capital de risque, ainsi que de financement agricole et forestier. Pour ce faire, elle compte sur une équipe multidisciplinaire qui oeuvre dans un réseau de centres et de comptoirs de services répartis sur l'ensemble du territoire québécois.

Annexe 2 – Mesures de redressement (suite)

Le conseil d'administration de La Financière agricole donne le feu vert au nouveau programme Agri-Québec

QUÉBEC, le 28 avr. /CNW Telbec/ - La Financière agricole du Québec est heureuse d'annoncer que son conseil d'administration a entériné, le 22 avril dernier, l'adoption du nouveau programme Agri-Québec. Ce programme, financé par le gouvernement du Québec et pour lequel un montant de 70 M$ est alloué, a pour objectif d'aider à atténuer les risques de l'entreprise et permettre à celle-ci d'investir pour améliorer son efficacité. Toutes les entreprises agricoles, à l'exception des productions sous gestion de l'offre, pourront donc bénéficier, dès l'année financière 2010, de cette nouvelle protection qui couvre l'ensemble des secteurs, y compris l'aquaculture. L'admissibilité de l'entreprise au programme est sujette au respect de principes d'écoconditionnalité.

Agri-Québec permettra au participant de faire annuellement un dépôt dans un compte d'épargne, d'y recevoir, en contrepartie, un montant équivalent de La Financière agricole du Québec et d'effectuer des retraits en fonction des besoins de son entreprise. La contribution gouvernementale pourra représenter jusqu'à 3 % des ventes nettes admissibles d'une entreprise et ce, jusqu'à un maximum de 45 000 $ par année. Pour l'aquaculture, la contribution gouvernementale sera de 3,6 % des ventes nettes admissibles provenant de la vente des produits avec un maximum de 54 000 $ par année pour un participant dont les revenus proviennent exclusivement de l'aquaculture.

Rappelons que la création de ce programme avait été annoncée, le 19 novembre dernier, par le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, M. Claude Béchard, lors du dévoilement des orientations gouvernementales en matière de gestion des risques agricoles 2010-2014.

"Agri-Québec représente une protection supplémentaire, élargie pour plus de 20 000 entreprises agricoles québécoises, et s'ajoute aux programmes de soutien en matière de gestion des risques agricoles déjà offerts. Les entrepreneurs agricoles bénéficieront d'un outil complémentaire qui leur permettra assurément de faire face plus facilement aux défis liés à la gestion des risques", a déclaré le président-directeur général de La Financière agricole, M. Jacques Brind'Amour.

Avec un encours de prêts qui atteint 4,3 milliards de dollars et des valeurs assurées qui s'élèvent à plus de 5 milliards de dollars, La Financière agricole joue un rôle de premier plan dans le développement du secteur agricole et agroalimentaire québécois. Pour assurer la stabilité économique et financière des entreprises, elle met à leur disposition des produits et des services de qualité en matière de protection du revenu et d'assurance agricole, de capital de risque, ainsi que de financement agricole et forestier. Pour ce faire, elle compte sur une équipe multidisciplinaire qui oeuvre dans un réseau de centres et de comptoirs de services répartis sur l'ensemble du territoire québécois.

Annexe 2 – Mesures de redressement (suite)

La Financière agricole fait preuve d'ouverture et adopte des mesures de transition

LÉVIS, QC, le 23 juin 2010 /CNW Telbec/ - Le conseil d'administration de La Financière agricole du Québec a adopté, lors d'une rencontre qui s'est tenue hier, des mesures de transition relativement à la mise en application de la mesure d'efficacité pour le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA).

Rappelons que le 31 mars dernier, le conseil d'administration de La Financière agricole a adopté les modalités entourant la mesure d'amélioration de l'efficacité selon laquelle les revenus stabilisés, sur lesquels est établi le programme ASRA, sont dorénavant calculés sur la moyenne des entreprises faisant partie de la tranche des 75 % les plus efficaces. Cette mesure sera effective à compter de l'année financière 2011-2012. Rappelons que l'impact de cette mesure, nécessaire pour respecter l'équilibre budgétaire, représente une réduction moyenne du revenu stabilisé de l'ordre de 3 %.

Une période de transition pour certains secteurs

Certaines modifications apportées en 2008 aux paramètres du programme ASRA pour les secteurs veaux d'embouche et agneaux impliquent d'importants changements structurels pour ces deux productions. En effet, la couverture d'assurance est dorénavant basée sur les kilogrammes de viande vendue plutôt que sur les femelles reproductrices comme elle l'avait toujours été historiquement. Compte tenu que ces entreprises adaptent déjà leur production à ces changements, il a été décidé d'introduire graduellement la mesure d'efficacité pour ces deux secteurs. Ainsi, la mesure ne sera totalement en application qu'à compter de 2013. Pour l'année 2011, elle sera réduite de 50 % et de 25 % en 2012. Cette application progressive permettra d'atténuer l'impact de la mesure d'efficacité pour les 4 500 entreprises dans le secteur veaux d'embouche et les 800 entreprises productrices d'agneaux.

Des précisions sur les engagements financiers

Par ailleurs, puisque le gouvernement s'est engagé à assumer la totalité du déficit d'opération accumulé au 31 mars 2010 de La Financière agricole, la nouvelle enveloppe budgétaire pour 2010-2014, de même que les surplus pouvant se réaliser durant cette période seront dédiés uniquement aux programmes et à leur fonctionnement. En outre, La Financière agricole réalisera au 31 mars 2013 un bilan de sa situation budgétaire et financière, suite auquel différents scénarios d'ajustements pourraient être envisagés.

Par ces décisions, La Financière agricole répond à certaines préoccupations exprimées par l'UPA notamment en regard de la capacité des entreprises à s'adapter à la mesure d'amélioration de l'efficacité. Aussi, ces mesures, qui accordent une période de transition de deux ans aux producteurs de veaux d'embouche et d'agneaux, sont cohérentes avec les orientations gouvernementales et la vision du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation quant à la prise en compte des spécificités de certaines productions.

Avec un encours de prêts qui atteint 4,3 milliards de dollars et des valeurs assurées qui s'élèvent à plus de 5 milliards de dollars, La Financière agricole joue un rôle de premier plan dans le développement du secteur agricole et agroalimentaire québécois. Pour assurer la stabilité économique et financière des entreprises, elle met à leur disposition des produits et des services de qualité en matière de protection du revenu et d'assurance agricole, de capital de risque, ainsi que de financement agricole et forestier. Pour ce faire, elle compte sur une équipe multidisciplinaire qui oeuvre dans un réseau de centres et de comptoirs de services répartis sur l'ensemble du territoire québécois.

Annexe 2 – Mesures de redressement (suite)

LA FINANCIÈRE AGRICOLE DÉMONTRE UNE FOIS DE PLUS SON ENGAGEMENT AUPRÈS DES PRODUCTEURS AGRICOLES DE TOUTES LES RÉGIONS DU QUÉBEC

LÉVIS, QC, le 16 déc. 2010 /CNW Telbec/ - À la suite de la réunion du conseil d'administration qui s'est tenue aujourd'hui, La Financière agricole tient à faire connaître les décisions prises par les membres de son conseil, notamment quant à l'application du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA). Elle souhaite également rappeler l'importance de ses engagements dans le soutien et l'accompagnement des entreprises agricoles et ce, pour l'ensemble des régions du Québec.

Mentionnons que l'application de la mesure d'efficacité du 25 % s'appliquera tel que prévu pour l'ensemble des productions. Puisqu'elle s'appliquera en 2011-2012, les producteurs de l'ASRA bénéficieront d'une diminution de primes de 30 M$ pour 2010-2011.

En ce qui a trait aux producteurs d'agneau.. et de veaux d'embouche, l'introduction de la mesure d'efficacité se fera graduellement en 2011-2012 et 2012-2013. L'application de cette mesure amène un gain de 19 M$ pour les entreprises de ces secteurs. Notons également l'étalement du remboursement du déficit du Fonds ASRA sur une période de 15 ans qui se traduit par une réduction des primes versées par les producteurs à l'ASRA de 40 M$ pour les cinq prochaines années.

Afin de tenir compte des impacts de la mesure d'efficacité dans certains secteurs et dans certaines régions, rappelons que des mesures d'adaptation totalisant 100 M$ sur cinq ans ont été annoncées récemment par le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

Aujourd'hui, pour les producteurs d'agneaux et de veaux d'embouche, le conseil d'administration de La Financière agricole a approuvé des mesures additionnelles. Ainsi, les producteurs bénéficieront d'une année. supplémentaire d'adaptation avant l'entrée en vigueur de la couverture d'assurance calculée exclusivement sur la base des kilogrammes d'agneau et de veau d'embouche vendus.

Pour l'année d'assurance 2011, la compensation pour les produits Agneaux et Veaux d'embouche demeure répartie au tiers sur la base des femelles de reproduction et aux deux tiers sur la base des kilogrammes vendus. De plus, d'autres dispositions concernant la modulation de la prime ont également été prises à l'avantage des producteurs de ces deux secteurs.

Ces mesures permettront aux entreprises productrices de veaux d'embouche et d'agneaux, de bénéficier de 4 ans plutôt que les 3 ans prévus initialement, pour s'adapter à cette nouvelle base de couverture et d'augmenter leurs revenus provenant du marché.

Pour les producteurs de porcs et de porcelets, la prime d'assurance a été ajustée à la baisse pour prendre en compte l'évolution des marchés au cours des derniers mois. Cet ajustement représente un gain de 10 M$ pour ces producteurs en 2010-2011.

Par conséquent, La Financière agricole confirme que l'impact financier réel de l'ensemble des mesures de redressement de l'ASRA sur les entreprises agricoles s'élève maintenant à 10 M$ pour l'année 2010-2011.

Finalement, pour les producteurs acéricoles, le conseil d'administration de La Financière agricole a approuvé les modalités visant le renouvellement d'une ouverture de crédit pour un montant de 30 M$ consentie à la Fédération des producteurs acéricoles du Québec. Concrètement, cette somme permettra de verser aux producteurs une avance de paiement afin de faciliter l'amorce de la prochaine récolte. .

Par ailleurs, le conseil d'administration a déjà entériné le plan de réduction des dépenses administratives proposé par La Financière agricole. Par rapport au cadre financier établi pour la période 2010-2015, ce plan se traduira par une baisse des coûts d'opération qui atteindra 25 M$ à la fin de la période. Ce plan de réduction des dépenses d'opération contribuera, lui aussi, au maintien de l'équilibre budgétaire.

En terminant, il importe de rappeler que La Financière agricole dispose, pour 2010-2011, d'une enveloppe budgétaire de 630 M$ consentie par le gouvernement du Québec. De cette somme, 402 M$ serviront à payer les contributions gouvernementales à l'ASRA. La Financière agricole est également responsable de gérer les programmes Agri-stabilité, Agri-investissement et le Programme d'assurance récolte. Au total, c'est donc plus de 760 M$ de contributions gouvernementales qui sont investis dans la présente année financière pour soutenir les entreprises agricoles québécoises en matière de gestion des risques.

Signification du logo

Un édifice bien reconnaissable, le Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Cette publication
est rédigée par le

Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

Montréal
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

Internet
Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 1er trimestre 2011

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-61050-2